

### Durchführung von Sitzungen, Abstimmungen und Wahlen des Landtages in krisenhaften Notlagen

Iwers, Steffen Johann

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Iwers, S. J. (2020). *Durchführung von Sitzungen, Abstimmungen und Wahlen des Landtages in krisenhaften Notlagen*. (Wahlperiode Brandenburg, 7/9). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-68113-7>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



## **Durchführung von Sitzungen, Abstimmungen und Wahlen des Landtages in krisenhaften Notlagen**

Bearbeiter: Dr. Steffen Johann Iwers

Datum: 23. Juni 2020

---

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind unter [www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de](http://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de) veröffentlicht. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

---

## Inhaltsverzeichnis

A.	Auftrag.....	3
B.	Stellungnahme .....	4
	Vorbemerkung.....	4
I.	Zulässigkeit digitaler parlamentarischer Sitzungen (Fragen 1 a bis c) .....	5
1.	Digitale Sitzungen des Landtages und seiner Ausschüsse (Frage 1 c) .....	5
a)	Sitzungen des Plenums des Landtages .....	5
aa)	Grundsatz der physischen Anwesenheit der Abgeordneten .....	5
bb)	Definition des Öffentlichkeitsgrundsatzes .....	6
cc)	Bedeutung, Reichweite und Begrenzungen des Öffentlichkeitsgrundsatzes.....	7
(1)	Bedeutung des Öffentlichkeitsgrundsatzes .....	7
(2)	Reichweite des Öffentlichkeitsgrundsatzes .....	8
(3)	Begrenzungen, Schranken der parlamentarischen Öffentlichkeit .....	10
dd)	Beeinträchtigungen der Plenar-Öffentlichkeit bei digitaler Durchführung .....	11
ee)	Verfassungsrechtlich notwendige Rechtfertigung .....	14
(1)	Kein Ausschluss der Öffentlichkeit im Sinne des Art. 64 Abs. 2 Satz 2 LV .....	14
(2)	Herstellung praktischer Konkordanz .....	15
ff)	Ergebnis: Kein Verstoß gegen den Öffentlichkeitsgrundsatz; Verfassungsregelung dennoch erforderlich und mit Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG vereinbar.....	18
b)	Sitzungen der Ausschüsse.....	20
aa)	Fachausschüsse.....	20
bb)	Petitionsausschuss .....	22
cc)	Untersuchungsausschüsse.....	22
dd)	Wahlprüfungsausschuss.....	22
2.	Abstimmungen und Wahlen (Fragen 1 a und b) .....	22
II.	Übertragung des Stimmrechts bei Plenarsitzungen (Frage 1 e) .....	26
1.	Vereinbarkeit mit der Landesverfassung .....	26
a)	Freiheit und Gleichheit des Mandats.....	26
aa)	Freiheit des Mandats .....	26

bb)	Gleichheit des Mandats .....	30
b)	Unmittelbarkeit der Wahl.....	35
c)	Stimmrecht als höchstpersönliches Recht? .....	36
2.	Vereinbarkeit einer Änderung der Landesverfassung mit dem Grundgesetz, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG.....	39
a)	Anforderungen des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG .....	39
b)	Stellungnahme .....	42
III.	Stellvertretende Mitglieder, insbesondere im Präsidium (Frage 1 d).....	44
IV.	Digitale Sitzungen und Stellvertreterregelungen national, international .....	45
1.	Digitale Sitzungen, internationale Regelungen und Praktiken .....	45
a)	Europäisches Parlament .....	46
b)	Nationalstaatliche Normierungen und Praktiken .....	48
aa)	Estland.....	48
bb)	Großbritannien.....	49
cc)	Lettland.....	49
dd)	Polen .....	50
ee)	Slowenien .....	54
ff)	Spanien .....	57
2.	Übertragungen des Stimmrechtes .....	58
3.	Regelungen und Praktiken in den Bundesländern .....	58
V.	Zusammenfassende Beantwortung der Fragen .....	60
1.	Zu Frage 1 a bis c, Zulässigkeit digitaler parlamentarischer Sitzungen .....	60
2.	Zu Frage 1 e, Stimmrechtsübertragung zwischen Abgeordneten.....	61
3.	Zu Frage 1 d, Stellvertretende Mitglieder im Präsidium .....	62
4.	Zu Frage 2, Best-Practice-Beispiele .....	62

## A. Auftrag

Der Parlamentarische Beratungsdienst ist unter Bezugnahme auf den Entschließungsantrag „Parlamentarische Rechte sicherstellen – auch in Krisenzeiten“ (Drs. 7/964) um eine rechtliche Bewertung verschiedener Ansätze zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Landtages Brandenburg auch in außergewöhnlichen Notlagen und um eine Darstellung von in der parlamentarischen Praxis bereits existierenden Lösungen („Best-Practice-Beispiele“) gebeten worden. Das Gutachten soll die folgenden Problemkreise behandeln:

## 1. Möglichkeiten der Gestaltung der Sitzungen des Landtages und von Abstimmungen und Wahlen

- a) Abgabe von Stimmen bei Abstimmungen des Landtages in fernmündlicher, schriftlicher oder elektronischer Form durch die Abgeordneten („remote voting“) in Verbindung mit öffentlicher Dokumentation des Stimmverhaltens,
- b) Durchführung von geheimen Wahlen in elektronischer Form,
- c) Durchführung von öffentlichen und beschlussfähigen Sitzungen des Landtages und seiner Ausschüsse auf digitalem Weg,
- d) die Möglichkeit, stellvertretende Mitglieder im Präsidium und ggf. in weiteren Gremien vorzusehen, um deren Arbeitsfähigkeit und die Beteiligung aller Fraktionen im Falle von Ausfällen zu sichern,
- e) Möglichkeiten, dass abwesende Abgeordnete ihr Stimmrecht auf im Plenarsaal anwesende Abgeordnete ihrer Wahl übertragen („proxy voting“).

## 2. Weitere Möglichkeiten der „virtuellen“ Teilnahme von Abgeordneten an Landtagsitzungen

Darüber hinaus sollen weitere Möglichkeiten aufgezeigt werden, auch einzelnen Landtagsabgeordneten die Teilnahme an Plenar- und Ausschusssitzungen (Debatten und Abstimmungen) zu gewähren, ohne dass sie persönlich im Landtag anwesend sein müssen und ohne dass die Grenzen der Beschlussfähigkeit herabgesetzt werden, zum Beispiel in Form von Best-Practice-Beispielen aus anderen Ländern oder Staaten.<sup>1</sup>

### **B. Stellungnahme**

#### **Vorbemerkung**

Das Gutachten nimmt das Vorliegen einer krisenhaften Notlage, die die Durchführung von Sitzungen des Plenums oder der Ausschüsse des Landtages und/oder eine Teilnahme einer nicht unerheblichen Anzahl von Abgeordneten an diesen unmöglich macht oder un-

---

<sup>1</sup> Als derartige Beispiele für Regelungen zum „remote voting“ verweisen die Auftraggeber auf Art. 187 und 192 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments sowie auf Abschnitt 82 Abs. 2 der Geschäftsordnung des spanischen Kongresses.

zumutbar erschwert, zum Gegenstand. Geprüft wird, ob und auf welcher Normierungsebene Regelungen zur Durchführung digitaler parlamentarischer Sitzungen und zur Übertragung von Stimmrechten vorstellbar sind; ein konkreter Regelungsvorschlag hängt von weiteren, tatsächlichen Parametern ab und ist daher ist nicht Gegenstand dieses Gutachtens.<sup>2</sup> Die gefundenen Ergebnisse beziehen sich ausschließlich auf die angenommene Krisenlage und lassen sich keinesfalls für den parlamentarischen Regelbetrieb verallgemeinern; ob digitale Plenarsitzungen generell oder Stimmrechtsübertragungen zwischen Abgeordneten etwa auch im bloßen Verhinderungsfalle zulässig sind, wird nicht behandelt.

## **I. Zulässigkeit digitaler parlamentarischer Sitzungen (Fragen 1 a bis c)**

### **1. Digitale Sitzungen des Landtages und seiner Ausschüsse (Frage 1 c)**

Eine Durchführung der Plenar- oder Ausschusssitzungen ohne physische Präsenz der Abgeordneten ausschließlich unter Inanspruchnahme digitaler Kommunikationstechnik könnte gegen den in Art. 64 Abs. 2 Satz 1 LV („Der Landtag verhandelt öffentlich.“) niedergelegten Grundsatz der Öffentlichkeit verstoßen.

#### **a) Sitzungen des Plenums des Landtages**

##### **aa) Grundsatz der physischen Anwesenheit der Abgeordneten**

Hier gilt es zunächst festzuhalten, dass die Landesverfassung (ebenso wie das Grundgesetz) grundsätzlich von der physischen Anwesenheit der Mitglieder des Landtages ausgeht, womit auch die „Sitzungsöffentlichkeit“ charakterisiert wird.<sup>3</sup> Der Landtag ist, schon dem Verfassungstext nach, gem. Art. 55 Abs. 1 Satz 1 LV die „Stätte“ der politischen Willensbildung und „tritt“ spätestens am 30. Tag nach seiner Wahl „zusammen“ ( Art. 62 Abs. 4 Satz 1 LV). Gemäß Art. 66 Abs. 1 LV kann ein Fünftel der „anwesenden“ Mitglieder des Landtages die „Anwesenheit“ eines jeden Mitgliedes der Landesregierung verlangen

---

<sup>2</sup> Die von den Auftraggebern erwünschten Hinweise zu an technische Lösungsmodelle zu stellende rechtliche Anforderungen, etwa des Datenschutzes, hängen von diesen Modellen ab. Datenschutzrechtliche Fragestellungen sollten sich im Hinblick auf öffentliche Video-Konferenzen und -abstimmungen jedoch nicht ergeben

<sup>3</sup> Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages „Virtuelles Parlament – Verfassungsrechtliche Bewertung und mögliche Grundgesetzänderung“ vom 31. März 2020, WD 3-3000-084/20, S. 3, m.w.N. Das Gutachten findet sich hier:

<https://www.bundestag.de/resource/blob/690270/07e7b1aff547a62bbc7477281574de2c/WD-3-084-20-pdf-data.pdf>.

A.A. *Lenz/Schulte*, Sitzungen des Bundestags per Videokonferenz: Gehst du noch hin oder streamst du schon?, NVwZ 2020, S. 744, 745 ff..

und haben die Mitglieder der Landesregierung und ihre Beauftragten zu den Sitzungen des Landtages und seiner Ausschüsse „Zutritt“ (Art. 66 Abs. 2 Satz 1 LV). Weiter haben die Abgeordneten gem. Art. 56 Abs. 2 LV das Recht, „im“ Landtag und seinen Ausschüssen das Wort zu ergreifen, Fragen und Anträge zu stellen sowie bei Wahlen und Beschlüssen ihre Stimme abzugeben. Bereits dieser Textbefund zeigt, dass ein „leeres“ Parlament nicht Leitbild des Parlamentarismus und seiner Verfassungen ist.<sup>4</sup> Für die deutsche parlamentarische Demokratie kann das Prinzip der Anwesenheit vielmehr pointiert als das „staatsrechtliche Fundament von Wahlrecht,<sup>5</sup> Parteienrecht und Parlamentsrecht“ bezeichnet werden, deren Sinn in der Versammlung (der Abgeordneten) zum Zwecke der Ermöglichung von „Interaktion, Deliberation und Konfrontation“ liegt und aus der als „Herzstück der parlamentarischen Repräsentation ... die Plenardebatte der gewählten Abgeordneten“ folgt.<sup>6</sup> Dieses „herkömmliche“ Verfassungsverständnis von der parlamentarischen Tätigkeit mit vor Ort präsenten Abgeordneten, das durch virtuelle Beteiligungs- und Kommunikationsformen nicht ersetzt werden kann,<sup>7</sup> liegt den folgenden Betrachtungen zugrunde.

## **bb) Definition des Öffentlichkeitsgrundsatzes**

Der Grundsatz der Öffentlichkeit garantiert als sog. Sitzungsöffentlichkeit den ungehinderten, prinzipiell allen Personen gleichermaßen zustehenden Zutritt zur Plenarsitzung und damit ihre unmittelbare Öffentlichkeit (freier Zugang für jedermann ohne vorherige Festlegung des Personenkreises). Er umfasst weiter als mittelbare (oder Medien-)Öffentlichkeit das Recht der Medien zum Zutritt zu den und zur Berichterstattung über die Sitzungen.<sup>8</sup> Schließlich werden dem Grundsatz der Öffentlichkeit die „Debatten- oder Verhandlungsöffentlichkeit“ (freie Rede und Gegenrede der Abgeordneten) und zunehmend auch eine

---

<sup>4</sup> Das VerfG Bbg, Beschl. vom 21. Sept. 2018, Az. 31/17, juris, Rn. 74, qualifiziert den Landtag als „das Forum der politischen Auseinandersetzung und Willensbildung, ein Ort der Rede und Gegenrede“; nicht überzeugend dagegen *Lenz/Schulte* (Fn. 4), S. 745 ff.

<sup>5</sup> Zum „Leitbild der Urnenwahl, die die repräsentative Demokratie in besonderer Weise sichtbar und erfahrbar macht“ BVerfG, Beschl. vom 9. Juli 2013, Az. 2 BvC 7/10, juris, Rn. 16.

<sup>6</sup> *Schönberger*, Vom Verschwinden der Anwesenheit in der Demokratie, JZ 2016, S. 486, 490, 492 ff.

<sup>7</sup> *Schönberger* (Fn. 6), S. 494.

<sup>8</sup> Ohne dass hieraus aber ein Anspruch auf Direktübertragungen resultieren soll; *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, 90. EL Febr. 2020, Art. 42 Rn. 36. *Lieber*, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, 2012, Art. 64 Ziff. 3; *Magiera*, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 42 Rn. 1; *Morlok*, in: Dreier, GG, Band 2, 3. Aufl. 2015, Art. 42 Rn. 26 ff. Dies schließt selbstverständlich das Recht ein, den Vorgang der Willensbildung (Beratung) und Entscheidung (Wahlen, Abstimmungen) im Parlament auch tatsächlich verfolgen zu können.

„parlamentarische Netzöffentlichkeit“, mit der die Berichterstattung durch Livestream und die Nutzung sozialer Netzwerke erfasst werden soll,<sup>9</sup> zugerechnet.

## **cc) Bedeutung, Reichweite und Begrenzungen des Öffentlichkeitsgrundsatzes**

### *(1) Bedeutung des Öffentlichkeitsgrundsatzes*

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) weist dem Grundsatz der Öffentlichkeit in ständiger Rechtsprechung erhebliches Gewicht zu: Den Bundestag als Repräsentationsorgan des Volkes zeichne das Prinzip der Entscheidung nach öffentlicher Beratung und Verhandlung im Plenum aus. Die im parlamentarischen Verfahren gewährleistete Öffentlichkeit der Auseinandersetzung und Entscheidungssuche, das öffentliche Verhandeln von Argument und Gegenargument, öffentliche Debatte und öffentliche Diskussion seien wesentliche Elemente des demokratischen Parlamentarismus. Dies eröffne bei einem weniger transparenten Verfahren nicht bestehende Möglichkeiten eines Ausgleichs widerstrebender Interessen, schaffe die Voraussetzungen der Kontrolle durch die Bürger und diene damit der effektiven Verantwortlichkeit des Parlaments gegenüber dem Wähler. Insbesondere Entscheidungen von erheblicher Tragweite müsse daher, so das Gericht, grundsätzlich ein Verfahren vorausgehen, das der Öffentlichkeit Gelegenheit biete, ihre Auffassungen auszubilden und zu vertreten, und das die Volksvertretung dazu anhalte, Notwendigkeit und Umfang der zu beschließenden Maßnahmen in öffentlicher Debatte zu klären.<sup>10</sup>

Die juristische Literatur versteht die Parlamentsöffentlichkeit als „unumgängliche Voraussetzung“ für den Vorgang demokratischer Repräsentation, eine qualifizierte Wahlentscheidung des Wählers, eine wirksame demokratische Kontrolle und letztlich die Legitimation parlamentarischer Entscheidungen überhaupt.<sup>11</sup> Die Öffentlichkeit parlamentarischer Verhandlungen sei notwendige Voraussetzung der Kontrollrechte des Volkes als Souverän und gewährleiste die „Oberaufsicht des Publikums“. Der kontinuierliche öffentliche Diskurs zwischen Repräsentanten und Repräsentierten finde in der parlamentarischen Verhandlung seine repräsentative Spitze und stehe funktional im engen Zusammenhang mit dem freien Mandat und der Gesamtrepräsentation der Wählerschaft. Die Öffentlichkeit der par-

---

<sup>9</sup> Schliesky, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Band 2, 7. Aufl. 2018, Art. 42 Rn. 19.

<sup>10</sup> BVerfG, Beschl. vom 28. Okt. 1975, Az. 2 BvR 883/73 u.a., juris, Rn. 34; BVerfG, Urt. vom 14. Jan. 1986, Az. 2 BvE 14/83, 2 BvE 4/84, juris, Rn. 123; BVerfG, Urt. vom 16. Juli 1991, Az. 2 BvE 1/91, juris, Rn. 121; BVerfG, Beschl. vom 8. Dez. 2009, Az. 2 BvR 758/07, juris, Rn. 60; BVerfG, Urt. vom 28. Febr. 2012, Az. 2 BvE 8/11, juris, Rn. 108; BVerfG, Urt. vom 19. Juni 2012, Az. 2 BvE 4/11, juris, Rn. 113.

<sup>11</sup> Linck, Die Parlamentsöffentlichkeit, ZParl 1992, S. 673, 674.



lamentarischen Auseinandersetzung und Entscheidungssuche sei damit ein wesentliches Element der Demokratie und des Parlamentarismus und als solches von der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG umfasst.<sup>12</sup> Wolle das Parlament seine hervorgehobene Position im repräsentativ-demokratischen System bewahren, müsse es neben seiner Gesetzgebungsfunktion auch seine Öffentlichkeitsfunktion, die es zum unverzichtbaren Bindeglied zwischen Bürgern und politischer Klasse, zum Katalysator der öffentlichen Meinung mache, den aktuellen gesellschaftlichen Gegebenheiten entsprechend weiterentwickeln.<sup>13</sup>

## (2) Reichweite des Öffentlichkeitsgrundsatzes

Der Öffentlichkeitsgrundsatz soll Interessierten zunächst – in Abgrenzung zu einem bloß virtuell erfahrbaren Parlament – einen Anspruch auf die eigene physische Teilnahme an den Sitzungen gewähren (womit eine Pflicht des Parlaments zur Schaffung von Zuhörer- und Medienkapazitäten korrespondiert)<sup>14</sup>: Das Parlament als Ort der demokratischen Öffentlichkeit und der repräsentativen Demokratie kann hiernach also nicht ohne Weiteres „in das Internet verlagert“ werden. Die Möglichkeit zur persönlichen Teilnahme wird nach wie vor als für die Demokratie unverzichtbar erachtet, da Diskussions-, Überzeugungs- und Entscheidungskultur mehr als eine bloße Informationsbereitstellung im Netz voraussetzen. Körpersprache, Rhetorik oder überhaupt die Darbietung der eigenen politischen Meinung gehören zum Parlamentarismus.<sup>15</sup>

Die Berichterstattung durch Presse, Rundfunk und Fernsehen hat allerdings gegenüber der tatsächlichen Präsenz von Zuschauern im Plenarsaal in ihrer Bedeutung für die Information der Öffentlichkeit ein kaum noch zu steigerndes Übergewicht erlangt,<sup>16</sup> zumal sie von einer aktiven Informationspolitik der Parlamente selbst begleitet wird. Diese Berichterstattungsfunktion trägt dem Gedanken Rechnung, dass dem parlamentarischen Handeln als medial erfahrbarer institutioneller Selbstrepräsentation eine Informations- und Aktivierungsfunktion für den Staatsbürger zukommt. Parlamentarische Repräsentation wird nicht allein als klassische Selbstdarstellung verstanden, sondern soll vor allem durch die Bereit-

---

<sup>12</sup> Morlok (Fn. 8), Art. 42 Rn. 20; Brocker, BeckOK GG, 43. Ed. Mai 2020, Art. 42 Rn. 1, 1.1; vgl. auch Lieber (Fn. 8), Art. 64 Ziff. 3.

<sup>13</sup> Schliesky, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 51 Rn. 75.

<sup>14</sup> Morlok (Fn. 8), Art. 42 Rn. 26 f.

<sup>15</sup> Schliesky (Fn. 13), § 51 Rn. 81; Schliesky, Digitalisierung – Herausforderung für den demokratischen Verfassungsstaat, NVwZ 2019, S. 693, 698.

<sup>16</sup> Linck (Fn. 11), S. 676; Müller-Terpitz, in: Bonner Kommentar, Stand: 164. Akt. Dez. 2013, Art. 42 Rn. 45.

stellung von politischen Informationen bewirkt werden, die den parlamentarischen Diskurs nachvollziehbar machen und dadurch den Bürgern erst Kontrolle und Partizipation ermöglichen.<sup>17</sup> Dementsprechend werden im Bundestag sämtliche Plenardebatten über Livestream angeboten.<sup>18</sup> Dass dem Anspruch der Medien auf Berichterstattung auch dadurch Genüge getan werden könnte, dass „eine einzige bundestagseigene Leitung aus dem Plenarsaal nach außen gelegt und erst dort mit einer beliebigen Zahl von Anschlüssen den interessierten Sendeanstalten zur Verfügung gestellt wird“,<sup>19</sup> ist natürlich dennoch überzogen und verkennt den Anspruch der Medien auf eine eigene Gestaltung ihrer Berichte.

Das Verhältnis von Sitzungs- und medialer Öffentlichkeit wird durchaus konträr bewertet. Angesichts des klaren Übergewichts der über die Medien vermittelten Öffentlichkeit wird die unmittelbare Sitzungsöffentlichkeit zum Teil als „funktionslos“ disqualifiziert,<sup>20</sup> weil eine räumlich auf den Plenarsaal reduzierte Öffentlichkeit „durch die Möglichkeiten moderner Massenmedien und nun erst recht durch das Internet ... längst transzendiert“<sup>21</sup> worden sei. Dagegen wird zu Recht betont, dass die Berichterstattungsöffentlichkeit nur eine mittelbare, durch Dritte geschaffene und damit ggf. von den Medien geprägte Wiedergabe des Parlamentsgeschehens ist.<sup>22</sup> Auch sind mit dem Einsatz von Technik gegenüber der unmittelbaren Teilnahme an einer Sitzung Beschränkungen der Wahrnehmungsmöglichkeiten verbunden: Die Ton- und Bildübermittlung von Sitzungen in die Korrespondentenbüros (oder per Livestream), so der Gedanke, könne das unmittelbare Erleben der Plenarsitzung (jedenfalls dann) nicht ersetzen, wenn die Technik es nur zulasse, „den jeweiligen Debattenredner und das dahinter sitzende Sitzungspräsidium“ in den Blick zu nehmen,

---

<sup>17</sup> *Krüper*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 39 Rn. 15, 20. So werden Mitschnitte des Parlamentsfernsehens hier angeboten:

<https://www.bundestag.de/presse/mitschnittservice>.

<sup>18</sup> <https://www.bundestag.de/mediathek>; hierzu *Krüper* (Fn. 17), § 39 Rn. 11, 15 f., 20 f., 30; vgl. auch *Klein* (Fn. 8), Art. 42 Rn. 34 m.w.N.

<sup>19</sup> *Binder*, Die „Öffentlichkeit“ nach Art. 42 Abs. 1 Satz 1, 44 Abs. 1 Satz 1 GG und das Recht der Massenmedien zur Berichterstattung, DVBl. 1985, S. 1112, 1116.

<sup>20</sup> *Binder* (Fn. 19), S. 1115.

<sup>21</sup> *Schliesky* (Fn. 9), Art. 42 Rn. 19.

<sup>22</sup> *Linck* (Fn. 11), S. 675 f.; vgl. auch etwa *Ritzel/Bücker/Schreiner/Winkelmann*, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Band 2, Stand 2008, § 19 GOBT Ziff. 1 b.

wohingegen „weder der Fragesteller im Plenum noch der von der Regierungsbank aus antwortende Vertreter der Bundesregierung auf dem Bildschirm erscheinen“.<sup>23</sup>

Die vom Grundsatz der Öffentlichkeit umfasste Debatten- oder Verhandlungsöffentlichkeit wird aus dem in Art. 64 Abs. 2 Satz 1 LV (und Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG) verwendeten Begriff des „Verhandelns“ abgeleitet: Das Verhandeln finde in der Form von Rede und Gegenrede der einzelnen Abgeordneten statt<sup>24</sup> und beziehe sich auf den gesamten Prozess der Entscheidungsfindung,<sup>25</sup> schließe also sowohl die Beratungen als auch die Beschlussfassung ein.<sup>26</sup> Bis „zu einem gewissen Grad“ soll „ein Mündlichkeitsprinzip“ gelten.<sup>27</sup> Dem einzelnen Abgeordneten wird aus der Verhandlungsöffentlichkeit i.V.m. dem freien Abgeordnetenmandat (Art. 56 Abs. 1 Satz 1 LV, Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG) ein Anspruch zugebilligt, seine Position in der Parlaments-Öffentlichkeit darzustellen.<sup>28</sup>

### *(3) Begrenzungen, Schranken der parlamentarischen Öffentlichkeit*

Von vornherein tatsächlich und rechtlich begrenzt wird der unmittelbare Zugang der Öffentlichkeit (zum hiervon zu unterscheidenden Ausschluss der Öffentlichkeit nach Maßgabe des Art. 64 Abs. 2 Sätze 2 bis 4 LV, Art. 42 Abs. 1 Sätze 2 und 3 GG, s.u. ee 1)) durch die verfügbaren räumlichen Kapazitäten, die zwischen Medienvertretern – denen kein Monopol zukommt, sodass die Öffentlichkeit nicht auf die Berichterstattungsöffentlichkeit re-

---

<sup>23</sup> *Martenson*, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 8 Rn. 17. Ob es zutrifft, dass die Inanspruchnahme von Informations- und Kommunikationstechnologie den Trend einer Verlagerung der Arbeit der Abgeordneten vom Plenum in die Ausschüsse noch verstärkt, da die Präsenz der Abgeordneten im Plenum durch „Computer-Konferenzen“ substituiert werden könne, so dass die Formel gelte: „Öffentlichkeit parlamentarischer Arbeit scheint nur für Außenstehende ein zentraler Wert“, so *Kissler*, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 36 Rn. 78, 79, unter Berufung auf Badura/Reese, Jungparlamentarier in Bonn – ihre Sozialisation im Deutschen Bundestag, 1976, kann hier dahinstehen.

<sup>24</sup> BVerfG, Urt. vom 14. Juli 1959, Az. 2 BvE 2/58, 2 BvE 3/58, juris, Rn. 39.

<sup>25</sup> BVerfG, Beschl. vom 23. Nov. 1993, Az. 2 BvC 15/91, juris, Rn. 51.

<sup>26</sup> Weiterführend *Magiera* (Fn. 8), Art. 42 Rn. 4: Zugang muss nur zu dem Verfahren selbst gewährt werden, nicht garantiert sind darüber hinausgehende Wahrnehmungsmöglichkeiten.

<sup>27</sup> *Zeh*, in: Isensee/Kirchhoff, Handbuch des Staatsrechts Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 53 Rn. 28, der auf die TV-Berichterstattung durch den Sender Phoenix hinweist.

<sup>28</sup> BVerfG, Urt. vom 14. Jan. 1986, Az. 2 BvE 14/83, 2 BvE 4/84, juris, Rn. 123; BVerfG, Beschl. vom 8. Dez. 2009, Az. 2 BvR 758/07, juris, Rn. 59; *Schliesky* (Fn. 9), Art. 42 Rn. 18.

duziert werden darf<sup>29</sup> – und sonstigen interessierten Personen (bei Wahrung der Chancengleichheit dieser Zugangsberechtigten) aufgeteilt werden.<sup>30</sup>

Die Medienberichterstattung kann nur untersagt werden, wenn „zwingende, sachlich einleuchtende Gründe ein solches Verbot rechtfertigen“.<sup>31</sup>

Der dargestellte Anspruch der Abgeordneten auf Parlamentsöffentlichkeit wird durch die Funktionsfähigkeit des Parlaments insgesamt (und etwa die damit verbundene Kontingentierung von Redezeiten) beschränkt.<sup>32</sup> Schränken diese oder sonstige Maßnahmen, die auf die Erhaltung oder Steigerung der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments gerichtet sind, die Öffentlichkeit ein, ist im Wege der Herstellung praktischer Konkordanz ein Ausgleich zwischen den beiden betroffenen Verfassungsgütern (Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments versus Öffentlichkeitsgrundsatz) zu finden. Dabei ist in den Blick zu nehmen, dass das Plenum gerade die Funktion hat, über die öffentliche Debatte die Voraussetzungen für eine funktionierende parlamentarische Demokratie zu schaffen.<sup>33</sup>

#### **dd) Beeinträchtigungen der Plenar-Öffentlichkeit bei digitaler Durchführung**

Aktuell ist es technisch prinzipiell vorstellbar, dass alle 88 brandenburgischen Abgeordneten und eine begrenzte Anzahl weiterer Personen an einer Videokonferenz teilnehmen, die allen die audiovisuelle Wahrnehmung des jeweiligen Redners (nicht hingegen gleichzeitig aller Teilnehmer) ermöglicht. Dabei ist auch eine „Audio-Dreiecks-Kommunikation“ zwischen einzelnen Teilnehmern und der die Sitzung leitenden Präsidentin sowie dem jeweiligen, auf den Bildschirmen sichtbaren Redner technisch möglich, mit der eine Zwischenfrage (nicht auch Zwischenrufe) oder Kurzintervention angemeldet werden kann; diese müsste allerdings zusätzlich außerhalb des Videokonferenzsystems technisch abgewickelt werden („telefonisch“, nicht auch visuell).

Mit einer solchen rein digitalen Durchführung einer Plenarsitzung wird die Möglichkeit zur physischen Teilnahme für interessierte Dritte (unmittelbare Sitzungsöffentlichkeit) vollstän-

---

<sup>29</sup> Morlok (Fn. 8), Art. 42 Rn. 27.

<sup>30</sup> Lieber (Fn. 8), Art. 64 Ziff. 3; Magiera (Fn. 8), Art. 42 Rn. 3; Morlok (Fn. 8), Art. 42 Rn. 26 f.; Klein (Fn. 8) Art. 42 Rn. 34.

<sup>31</sup> Binder (Fn. 19), S. 1112, 1116.

<sup>32</sup> Schliesky (Fn. 9), Art. 42 Rn. 36.

<sup>33</sup> Linck (Fn. 11), S. 694 f.

dig negiert. Die Berichterstattung durch die Medien, die mittelbare Sitzungsöffentlichkeit, wird auf eine Wiedergabe der seitens des Landtages zur Verfügung gestellten digitalen Informationen (des Streams) reduziert; eine Teilnahme der Medienvertreter an der Sitzung im Plenarsaal ist ebenso unmöglich wie eine durch sie selbstständige, mit eigenen Mitteln erstellte Aufzeichnung.<sup>34</sup>

Die Möglichkeit der Abgeordneten, an der parlamentarischen Debatte teilzunehmen, würde dagegen im Kern erhalten bleiben.<sup>35</sup> Insbesondere ist das Rederecht der Abgeordneten nicht abhängig von ihrer physischen Präsenz, sondern kann auch digital wahrgenommen werden (dies gilt auch für Fragen und Kurzinterventionen, § 29 GOLT). Dass der Redner und die Teilnehmer der Sitzung sich gegenseitig und untereinander audiovisuell wahrnehmen können, ist derzeit allerdings nicht gewährleistet bzw. unterliegt erheblichen Einschränkungen.<sup>36</sup> Dies gilt auch für die Möglichkeit zur Kontrolle der Regierung (Art. 66 Abs. 1 LV) durch den Landtag (die Opposition) im Wege einer „freie(n) Interaktion von Angesicht zu Angesicht“<sup>37</sup>.

Die Plenarsitzung kann der Öffentlichkeit über einen Internet-Stream zugänglich gemacht werden. Auch dabei werden allerdings Einschränkungen bestehen, die hinsichtlich der Wahrnehmbarkeit der Redebeiträge der Abgeordneten und der Vertreter der Landesregierung als geringfügiger, bzgl. der Reaktionen der Abgeordneten auf diese aber als ganz erheblich einzustufen sein werden. Die in der juristischen Literatur aufgezeigte Gefahr einer „vermittelten“, also inhaltlicher Beeinflussung offenstehenden Berichterstattung ist im Falle einer vollständigen Übertragung der Sitzung per Live-Stream, die einem festen Muster der Darbietung (Kameraeinstellung vor allem auf den Debattenredner) folgt, dagegen nicht gegeben.

---

<sup>34</sup> Nach § 9 Abs. 2 der Verordnung zur Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit der kommunalen Organe in außergewöhnlicher Notlage (Brandenburgische kommunale Notlagenverordnung – BbgKomNotV) vom 17. April 2020, GVBl.II/20, Nr. 19, soll im Falle von Video- oder Audiositzungen der kommunalen Organe (Gemeindevertretung und Hauptausschuss) zu gewährleisten sein, dass „Presse, Rundfunk und ähnliche Medien und die interessierte Öffentlichkeit in öffentlich zugänglichen Räumlichkeiten die Sitzung zeitgleich verfolgen können“.

<sup>35</sup> Hierzu *Schliesky* (Fn. 9), Art. 43 Rn. 22.

<sup>36</sup> Unterstellt wird die technische Realisierbarkeit einer Plenarsitzung des Bundestages als Video-Konferenz mit „wechselseitiger“ Wahrnehmbarkeit der Abgeordneten von *Lenz/Schulte* (Fn. 3), S. 747.

<sup>37</sup> *Schönberger* (Fn. 6), S. 492.

Die Öffentlichkeit wird mithin im Falle einer ausschließlich digital stattfindenden Plenarsitzung einerseits zwar durchaus nicht unerheblich eingeschränkt, gerade die Sitzungsöffentlichkeit als unmittelbarste Form der Teilnahme entfällt. Die Öffentlichkeit bleibt aber andererseits wenigstens in ihrem Kern, der Erfahrbarkeit des Austausches von Sachargumenten und politischen Standpunkten, erhalten. Ihre wesentlichen Funktionen, im Parlament anstehende Entscheidungen zuvor zur öffentlichen Diskussion zu stellen und damit die Kontrolle der parlamentarischen Entscheidungsfindung durch die Bürger zu sichern und die Integration der Bürger in den politischen Willensbildungsprozess zu gewährleisten, werden nach wie vor erfüllt. Auch die Rechte der Abgeordneten zur Darstellung ihrer politischen Position und Standpunkte bleiben weitgehend erhalten.<sup>38</sup>

Bei der Beurteilung der Schwere der Beeinträchtigung des Grundsatzes der Öffentlichkeit ist weiter zu berücksichtigen, dass auch die aktuell eingesetzte Live-Stream-Technik, die breiten Bevölkerungsteilen noch am ehesten die Möglichkeit einer Verfolgung des parlamentarischen Sitzungsgeschehens eröffnet, ebenfalls vornehmlich auf den jeweiligen Debattenredner ausgerichtet ist und eine gleichzeitige Übertragung des übrigen Geschehens im Plenum allenfalls in Ansätzen anbietet. Die Einschränkungen, die sich für die breite Öffentlichkeit im Falle der Übertragung einer digitalen Sitzung gegenüber der aktuellen Praxis der Übertragung von Live-Sitzungen ergäben, sind daher nicht schwerwiegend.

Grundlegende tatsächliche Voraussetzung dieser Annahme einer weiterhin im Wesentlichen aufrechterhaltenen Öffentlichkeit der Plenarsitzungen (und der damit einhergehenden Qualifizierung der Einschränkungen als „bloße“ Beeinträchtigungen und nicht als partieller oder völliger Ausschluss der Öffentlichkeit) ist allerdings, dass ausnahmslos für alle Abgeordneten (und wegen des in Art. 66 Abs. 2 LV, § 30 GOLT garantierten Zutrittsrechts der Mitglieder der Landesregierung für die „anwesenden“ bzw. für die nach Art. 66 Abs. 1 LV „zitierten“ Vertreter der Landesregierung und weiteren Dritten, § 32 GOLT) ein jederzeit stabiler (Internet-)Zugang zu der Sitzung eröffnet ist. Dies wird aktuell mglw. nicht in jedem Fall am Wohnsitz eines jeden Abgeordneten realisiert werden können; es genügt aber, wenn dem Abgeordneten an geeigneter Stelle, etwa in einer behördlichen Einrichtung seines Wohnortes, ein mit vertretbarem Aufwand nutzbarer Anschluss angeboten wird. Schließlich dürfte zu fordern sein, dass prinzipiell flächendeckend im Land (nicht un-

---

<sup>38</sup> Ebenso *Lenz/Schulte* (Fn. 3), S. 747.

bedingt in jedem einzelnen Haushalt) eine technisch ebenfalls verlässliche Möglichkeit zum Abruf des Internet-Streams für die Bevölkerung besteht.

Wird eine Plenarsitzung nicht vollständig digital durchgeführt, sondern findet sie unter digitaler Zuschaltung von Abgeordneten statt („hybrides“ Modell), ggf. sogar bei Zulassung der Öffentlichkeit zur Sitzung, sind die Beeinträchtigungen des Öffentlichkeitsgrundsatzes entsprechend geringer zu veranschlagen.

### **ee) Verfassungsrechtlich notwendige Rechtfertigung**

Die dargestellten, einerseits nicht unerheblichen, andererseits aber die Öffentlichkeit in ihrem Kern erhaltenden Beeinträchtigungen bedürfen, wenn digitale Plenarsitzungen durch Gesetz oder durch Geschäftsordnungsregelung eingeführt werden sollen (zur Zulässigkeit einer in der Landesverfassung neu aufgenommenen Norm s.u. ff), einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung. Diese kann nicht unter Rückgriff auf die den Ausschluss der Öffentlichkeit regelnde Bestimmung des Art. 64 Abs. 2 Satz 2 LV geboten werden (1), sondern muss sich nach Maßgabe des Prinzips der Herstellung praktischer Konkordanz zweier sich gegenüberstehender Verfassungsgüter – des Grundsatzes der Öffentlichkeit einerseits, der Repräsentations- und Funktionsfähigkeit des Landtages und der Schutz des Lebens und der Gesundheit seiner Mitglieder und Mitarbeiter sowie weiterer Dritter andererseits – ergeben (2).

#### *(1) Kein Ausschluss der Öffentlichkeit im Sinne des Art. 64 Abs. 2 Satz 2 LV*

Gem. Art. 64 Abs. 2 Satz 2 LV kann die Öffentlichkeit mit den Stimmen von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder des Landtages ausgeschlossen werden. Diese Verfassungsnorm behandelt jedoch nicht den Fall der digitalen Durchführung einer oder mehrerer Plenarsitzungen bzw. die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer dieser Praxis zugrundeliegenden Normierung und kann daher nicht als explizit in der Verfassung angelegte Rechtfertigungsmöglichkeit der hiermit einhergehenden Beschränkung der Öffentlichkeit herangezogen werden. Vielmehr betrifft die Norm die Zulässigkeit des Ausschlusses der Öffentlichkeit im Rahmen einer „laufenden“ (ob als Präsenz- oder digital durchgeführten) Plenarsitzung, ist also speziell auf diesen Einzelfall zugeschnitten. Diese Ausrichtung des Art. 64 Abs. 2 Satz 1 LV auf den situativ erfolgenden Ausschluss ergibt sich nicht zuletzt auch aus den Verfahrensvorgaben der Sätze 2, 3 und 4 der Norm. Hiernach ist über den Ausschluss in nichtöffentlicher Sitzung zu entscheiden, es bedarf einer Zweidrit-

telmehrheit sowie einer Begründung. All diese Regelungen erfassen den Fall einer digitalen Gestaltung der Plenarsitzung erkennbar nicht.

## (2) *Herstellung praktischer Konkordanz*

Die Beeinträchtigung des Grundsatzes der Öffentlichkeit kann zum Schutz anderer Verfassungsgüter gerechtfertigt sein. Der Ausgleich miteinander in Konflikt stehender Verfassungsgüter hat nach Maßgabe des Prinzips der Herstellung praktischer Konkordanz verhältnismäßig dadurch zu erfolgen, dass diese in einen möglichst schonenden Ausgleich gebracht werden.<sup>39</sup> Der Landtag kann sich grundsätzlich auf seine Geschäftsordnungsaautonomie (Art. 68 LV) berufen, um seine Repräsentations- und Funktionsfähigkeit normativ sicherzustellen.<sup>40</sup>

Die – natürlich bereits in der „Normallage“ hoch zu veranschlagende – Wahrung der Repräsentations- und Funktionsfähigkeit des Landtages, die bei einem krisenbedingten Entfall von Plenarsitzungen nicht mehr gegeben wäre, auch und gerade in Krisenzeiten stellt ein hochrangiges Verfassungsgut dar,<sup>41</sup> da anderenfalls weder eine parlamentarische Kontrolle der im Krisenfall zum Teil einschneidenden, durch die Landesregierung und die ihr nachgeordnete Exekutive durchzusetzenden Entscheidungen und Maßnahmen gewährleistet ist, noch ggf. erforderlich werdende gesetzliche Grundlagen des exekutiven Handelns geschaffen werden können. Die Funktionsfähigkeit des Landtages stellt im Übrigen auch die denklogische Voraussetzung der Wahrung des Grundsatzes der Öffentlichkeit überhaupt dar.<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> BVerfG, Urt. vom 8. Dez. 2004, Az. 2 BvE 3/02, juris, Rn. 64; BVerfG, Beschl. vom 16. Mai 1995, Az. 1 BvR 1087/91, juris, Rn. 8; *Linck* (Fn. 11), S. 689, bezogen auf den Ausschluss der Öffentlichkeit; im Ergebnis ebenso *Lenz/Schulte* (Fn. 3), S. 746 f.

<sup>40</sup> Vgl. nur BVerfG, Beschl. vom 17. Sept. 1997, Az. 2 BvE 4/95, juris, Rn. 62.

<sup>41</sup> Zum Verfassungsgebot der Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments BVerfG, Urt. vom 8. Dez. 2004, Az. 2 BvE 3/02, juris, Rn. 64 m.w.N.; BVerfG, Beschl. vom 17. Sept. 1997, Az. 2 BvE 4/95, juris, Rn. 62.

<sup>42</sup> In diese Richtung auch der Wissenschaftliche Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin „Gutachtliche Stellungnahme zu einer Reihe von Rechtsfragen im Zusammenhang mit digitalen Abstimmungen in Plenarsitzungen“, vom 22. April 2020, S. 5: „Zur Aufrechterhaltung des parlamentarischen Betriebes dürfte eine solche Sitzung im Ausnahmefall gleichwohl zulässig sein, wenn sie auf andere Weise überhaupt nicht durchgeführt werden könnte. Denn aus dem Demokratieprinzip zu folgern, dass eine Parlamentssitzung unter diesen Umständen gar nicht mehr stattfinden kann, wäre sicher ein Fehlschluss.“ Der Dienst nimmt dann allerdings an (S. 6 f.), selbst eine Verfassungsänderung, mit der digitale Abstimmungen ermöglicht werden sollten, scheide mangels hinreichend sicherer technischer Realisierbarkeit aus.



Für die Zwecke des Gutachtens wird davon ausgegangen, dass die Durchführung digitaler Plenarsitzungen nicht nur ermöglicht werden soll, wenn anderenfalls wegen (beinahe) unvermeidbarer vollständiger Abwesenheit aller Abgeordneten eine Sitzung zwingend entfallen müsste (was voraussetzte, dass den Abgeordneten die Anwesenheit unmöglich oder unzumutbar ist), sondern auch Lösungen gefunden werden sollen, wenn „nur“ die Beschlussunfähigkeit des Landtages droht (also nicht mehr als die Hälfte der Mitglieder des Landtages in der Sitzung anwesend sein können, § 61 GOLT) oder wenn eine nicht unerhebliche Anzahl von Abgeordneten an der Sitzungsteilnahme verhindert ist (vgl. § 61a Abs. 1 Satz 5 GOLT). In diesen Fällen kommt ggf. die Durchführung einer „ordentlichen“ Sitzung im Plenarsaal nebst digitaler Teilnahme (Video-Zuschaltung) einer erheblichen (oder sogar der Mehr-)Zahl von Abgeordneten in Betracht („hybride Sitzung“). Die Abwägung ist auch auf diese Fälle zu erstrecken.

Eine dauerhafte Beschlussunfähigkeit des Landtages ist, auch wenn insoweit mit § 61a GOLT eine gewisse Hilfskonstruktion für Notlagen geschaffen worden ist, mit der vollständigen Funktionsunfähigkeit des Landtages verfassungsrechtlich annähernd gleich zu gewichten, da es dem Landtag in beiden Fällen nicht mehr möglich ist, Entscheidungen zu treffen (vgl. die Wertung in Art. 115a Abs. 2, Art. 115e Abs. 1 GG).

Auch dem Ziel der Verhinderung der krisenbedingten Nicht-Teilnahme (einer nicht unerheblichen Anzahl) von Abgeordneten an den Plenarsitzungen unterhalb der (drohenden) Beschlussunfähigkeit des Landtages ist verfassungsrechtlich ein hoher Stellenwert zuzuordnen. Der Landtag besteht aus der Gesamtheit der Abgeordneten und wird als solcher tätig. Die Teilnahmemöglichkeit aller Abgeordneter an den Plenarsitzungen verwirklicht dieses verfassungsrechtlich vorgegebene Leitbild der Gesamtrepräsentation (hierzu eingehender noch unten II. 1. a).<sup>43</sup>

---

Das Gutachten findet sich hier:

[https://www.parlament-berlin.de/C1257B55002B290D/vwContentByKey/W2BPCH8S568WEBSDE/\\$File/20200422-Gutachten-Digitale-Abstimmungen-Plenum.pdf](https://www.parlament-berlin.de/C1257B55002B290D/vwContentByKey/W2BPCH8S568WEBSDE/$File/20200422-Gutachten-Digitale-Abstimmungen-Plenum.pdf).

<sup>43</sup> BVerfG, Beschl. vom 10. Mai 1977, Az. 2 BvR 705/75, juris Rn. 27 ff.: „Im demokratisch-parlamentarischen System des Grundgesetzes vollzieht sich die Repräsentation des Volkes im Parlament durch die Abgeordneten. Bei der Bildung des staatlichen Willens im parlamentarischen Bereich ist das Volk nur dann angemessen repräsentiert, wenn das Parlament als Ganzes an dieser Willensbildung beteiligt ist. Auch wenn das Grundgesetz den einzelnen Abgeordneten als 'Vertreter des ganzen Volkes' bezeichnet, so kann er dieses doch nur gemeinsam mit den anderen Parlamentsmitgliedern reprä-

Und schließlich ermöglicht die Durchführung (teil-)digitaler Sitzungen anderenfalls verhinderten Abgeordneten, ihre Statusrechte (Rede-, Frage-, Antrags- und Stimmrecht) wahrzunehmen.

In die Abwägung ist neben der Repräsentations- und Funktionsfähigkeit des Landtages des Weiteren einzustellen, dass die physische Teilnahme an Plenarsitzungen in krisenhaften Notlagen ggf. mit unmittelbaren Gefahren für Leib und Leben der Abgeordneten (und der die Sitzung betreuenden Mitarbeiter der Landtagsverwaltung) und ggf. auch von Außenstehenden (öffentliche Gesundheit und Verbreitung eines Virus) verbunden sein kann, wie dies in der aktuellen Krise der Fall ist.

Schließlich ist besonders hervorzuheben, dass Voraussetzung der Einschränkung der Öffentlichkeit der Plenarsitzungen das Bestehen einer – normativ zu definierenden – krisenhaften Notlage ist, die mit den dargestellten Gefahren für die Repräsentations- und Funktionsfähigkeit des Landtages und für Leben und Gesundheit der Abgeordneten und Dritter verbunden ist. Damit aber sind die Einschränkungen des Öffentlichkeitsgrundsatzes sachlich und zeitlich in besonderem Maße limitiert, also auf ganz außergewöhnliche Ausnahmensituationen bezogen und in der Abwägung dementsprechend geringer zu gewichten.

Die dargestellten Verfassungsgüter und die ihnen im Falle einer krisenhaften Notlage drohenden schwerwiegenden Gefahren vermögen den Grundsatz der Öffentlichkeit verhältnismäßig einschränkende einfach-rechtliche Normierungen (durch Gesetz oder durch die Geschäftsordnung des Landtages), also ohne dass eine Änderung der Landesverfassung erforderlich wäre, im Ergebnis prinzipiell zu rechtfertigen.<sup>44</sup>

---

sentieren. Denn nicht der einzelne Abgeordnete, sondern das Parlament als Ganzes im Sinne der Gesamtheit seiner Mitglieder, als 'besonderes Organ' (Art. 20 Abs. 2 GG), übt die vom Volk ausgehende Staatsgewalt aus. Das Prinzip der repräsentativen Demokratie wirkt auf das parlamentarische Entscheidungsverfahren ein, indem es grundsätzlich die Mitwirkung aller Abgeordneten bei der Willensbildung des Parlaments erfordert und bei der Schaffung der äußeren Bedingungen, unter denen die Parlamentsbeschlüsse zustande kommen, Berücksichtigung verlangt. ... Wird das Volk bei parlamentarischen Entscheidungen nur durch das Parlament als Ganzes, d. h. durch die Gesamtheit seiner Mitglieder, angemessen repräsentiert, so muß die Mitwirkung aller Abgeordneten bei derartigen Entscheidungen nach Möglichkeit und im Rahmen des im demokratisch-parlamentarischen System des Grundgesetzes Vertretbaren sichergestellt sein. Daraus folgt, daß eine Regelung geschaffen sein muß, die dem einzelnen Abgeordneten eine solche Mitwirkung in dem von der Sache her gebotenen Umfang ermöglicht.“

<sup>44</sup> Im Ergebnis ebenso *Lenz/Schulte* (Fn. 3), S. 744.

Dass der Grundsatz der Öffentlichkeit in der vorauszusetzenden krisenhaften Notlage die mit der Durchführung von Video-Sitzungen verbundenen Einschränkungen erfahren darf, zeigt nicht zuletzt die Vorschrift des Art. 64 Abs. 2 Satz 2 LV (und entsprechend des Art. 42 Abs. 1 Satz 2 GG), die nicht nur Einschränkungen, sondern den Ausschluss der Öffentlichkeit und also einen viel weiter gehenden („finalen“) Eingriff zulässt, ohne dass in der Verfassung selbst nähere (eng begrenzende) Anforderungen sachlich-inhaltlicher Natur hierfür aufgestellt werden. In der juristischen Literatur wird dementsprechend angenommen, (bereits) durch das für einen Ausschluss vorgegebene Erfordernis der Zweidrittelmehrheit werde die Entscheidung „weitgehend in den politischen Wertungsraum verschoben“, wobei das allgemeine Willkürverbot die Grenze bilde, es für den Ausschluss der Öffentlichkeit also sachgerechte Gründe geben müsse.<sup>45</sup> Als solche werden etwa die Wahrung von Privat- oder Staatsgeheimnissen, laufende strafrechtliche Ermittlungen sowie die Wahrung des Initiativ- oder Beratungsbereichs der Regierung (Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung) angeführt (nicht hingegen bloße Gründe der Arbeitseffizienz).<sup>46</sup> Die vorliegend dargestellten Gründe für die Einschränkung der Öffentlichkeit würden, gemessen an diesen (skizzierten) Maßstäben, prinzipiell auch einen Ausschluss der Öffentlichkeit rechtfertigen. Wie bereits gezeigt, ist allerdings Art. 64 Abs. 2 Satz 2 LV auf den Einzelfall bezogen, sodass sich auch die Rechtfertigungsgründe nicht eins zu eins übertragen lassen; der Vergleich ist, dies berücksichtigend, jedoch legitim.

**ff) Ergebnis: Kein Verstoß gegen den Öffentlichkeitsgrundsatz; Verfassungsregelung dennoch erforderlich und mit Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG vereinbar**

Die Möglichkeit, in krisenhaften, die Funktionsfähigkeit des Landtages deutlich beeinträchtigenden und ggf. weitere hochwertige Verfassungsgüter (Leben und Gesundheit) gefährdenden Notlagen vollständig oder partiell („hybride“) digitale Plenarsitzungen durchzuführen, könnte auf gesetzlicher Grundlage oder durch eine Änderung der Geschäftsordnung des Landtages eingeführt werden, ohne dass hierdurch der Grundsatz der Öffentlichkeit aus Art. 64 Abs. 2 Satz 1 LV verletzt würde. Abhängig von den gegebenen tatsächlichen Verhältnissen kann es dabei geboten sein, die Plenarsitzung auch mit nur einem Teil der Abgeordneten am Sitz des Landtages (physisch) stattfinden zu lassen und den übrigen Teil der Abgeordneten digital „zuzuschalten“, um die Öffentlichkeit soweit wie möglich auf-

---

<sup>45</sup> Linck (Fn. 11), S. 690 ff.; Lieber (Fn. 8), Art. 64 Ziff. 3.

<sup>46</sup> Lieber (Fn. 8), Art. 42 Ziff. 3.

rechtzuerhalten. Insbesondere wenn die technischen Voraussetzungen eine dauerhaft stabile Verbindung nicht für alle Abgeordneten garantieren, ist es geboten, den Abgeordneten die Möglichkeit zur physischen Teilnahme an den Sitzungen im Plenarsaal offenzuhalten. In diesem Fall ist die Durchführung einer vollständig digitalen Plenarsitzung nur Ultima Ratio.

Da aber, wie eingangs dargestellt, die Landesverfassung, der es bislang an einer Regelung einer krisenhaften Notlage fehlt, durchgängig von der physischen Anwesenheit der Mitglieder des Landtages und der übrigen Beteiligten, insbesondere der Vertreter der Landesregierung, ausgeht, ihr das überkommene Leitbildes eines „Präsenz-Parlaments“ zugrunde liegt, ist nach hier vertretener Auffassung eine verfassungsrechtliche Ausgestaltung erforderlich, wenigstens aber anzuraten. Dabei ist auch zu bedenken, dass sich eine Normierung der Zulässigkeit digitaler Plenarsitzungen erst im Krisenfall zu bewähren hätte. Sie sollte daher dem in einer derartigen Situation kontraproduktiven politischen Streit möglichst jedenfalls dem Grunde nach entzogen und verfassungsrechtlich untersetzt werden. Der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages hat dementsprechend angeregt, Art. 39 Abs. 3 GG dahin zu ergänzen, dass die Art der Durchführung der Sitzung ausnahmsweise durch den Präsidenten des Bundestages bestimmt und die Sitzung mithin digital durchgeführt werden könnte.<sup>47</sup>

Eine derartige, auf eine krisenhafte Notlage beschränkte Verfassungsänderung verstieße nicht gegen das Homogenitätsprinzip des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG (hierzu eingehend noch unten II. 2). Zwar wird der Grundsatz der Öffentlichkeit als wesentliches Element des demokratischen Parlamentarismus Art. 79 Abs. 3 GG zugerechnet, der zur Bestimmung der von Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG gezogenen Grenzen seinerseits in Bezug genommen wird.<sup>48</sup> Dieser steht als solcher damit nicht zur (völligen) Disposition einer Verfassungsänderung.<sup>49</sup> Allerdings gilt dies nicht zugleich für jede bloße Einschränkung; wird den in

---

<sup>47</sup> Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages (Fn. 3), S. 4. Auch der Wissenschaftliche Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin nimmt in seinem Gutachten (Fn. 42), S. 2, an, dass die Verfassung Berlins von einer physischen Anwesenheit der Abgeordneten ausgeht.

<sup>48</sup> BVerfG, Urt. vom 15. Dez. 1970, Az. 2 BvF 1/69 u.a., juris, Rn. 79; zustimmend etwa *Sachs*, in: *Sachs*, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 79 Rn. 35.

<sup>49</sup> *Magiera* (Fn. 8), Art. 42 Rn. 1; *Morlok* (Fn. 8), Art. 42 Rn. 20; *Brocker* (Fn. 12), Art. 42 Rn. 1.1; *Linck*, Die Öffentlichkeit der Parlamentsausschüsse aus verfassungsrechtlicher und rechtspolitischer Sicht, DÖV 1973, S. 513, 518 (zu Art. 28 GG).

Art. 79 Abs. 3 GG genannten Grundsätzen im Allgemeinen Rechnung getragen, steht einer Modifizierung nur „für eine Sonderlage entsprechend deren Eigenart aus evident sachgerechten Gründen“<sup>50</sup> nichts entgegen. Dem Grundsatz der Öffentlichkeit soll vorliegend aber gerade auch in einer krisenhaften Notlage vermittle der Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Landtages Rechnung getragen werden, soweit dies vernünftigerweise technisch realisierbar ist; in seinem „Wesensgehalt“<sup>51</sup> wird er nicht betroffen.<sup>52</sup>

## **b) Sitzungen der Ausschüsse**

Für die verschiedenen parlamentarischen Ausschüsse werden unterschiedliche Anforderungen an die Öffentlichkeit ihrer Sitzungen gestellt. Daher ist entsprechend zu differenzieren.

### **aa) Fachausschüsse**

Für die Sitzungen der Ausschüsse nach Art. 70 Abs. 1 LV, § 73 GOLT (Hauptausschuss und Fachausschüsse) besteht, ebenso wie auf der Ebene des Grundgesetzes,<sup>53</sup> kein verfassungsrechtliches Öffentlichkeitsgebot,<sup>54</sup> sodass die Geschäftsordnungsautonomie des Landtages insoweit unbeeinträchtigt bleibt.<sup>55</sup> Die Vorgabe des Art. 64 Abs. 2 Satz 1 LV bezieht sich ausschließlich auf das Plenum, wie sich aus dem Wortlaut des Art. 64 Abs. 1 Satz 2 LV („der Landtag“) und der hierzu unterschiedlichen Regelung des Art. 64 Abs. 3 LV, wonach wahrheitsgetreue Berichte über öffentliche Sitzungen „des Landtages und

---

<sup>50</sup> Das BVerfG, Urt. vom 15. Dez. 1970, Az. 2 BvF 1/69 u.a., juris, Rn. 79, führt wie folgt aus: „Art. 79 Abs. 3 GG als Schranke für den verfassungsändernden Gesetzgeber hat den Sinn, zu verhindern, daß die geltende Verfassungsordnung in ihrer Substanz, in ihren Grundlagen auf dem formal-legalistischen Weg eines verfassungsändernden Gesetzes beseitigt und zur nachträglichen Legalisierung eines totalitären Regimes mißbraucht werden kann. Die Vorschrift verbietet also eine prinzipielle Preisgabe der dort genannten Grundsätze. Grundsätze werden ‘als Grundsätze’ von vornherein nicht ‘berührt’, wenn ihnen im allgemeinen Rechnung getragen wird und sie nur für eine Sonderlage entsprechend deren Eigenart aus evident sachgerechten Gründen modifiziert werden. Die Formel, jene Grundsätze dürfen ‘nicht berührt’ werden-, hat also keine striktere Bedeutung als die ihr verwandte Formel in Art. 19 Abs. 2 GG, wonach in keinem Fall ein Grundrecht ‘in seinem Wesensgehalt angetastet’ werden darf.“

<sup>51</sup> BVerfG, Urt. vom 15. Dez. 1970, Az. 2 BvF 1/69 u.a., juris, Rn. 79.

<sup>52</sup> So im Ergebnis auch Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages (Fn. 3), S. 5.

<sup>53</sup> BVerfG, Urt. vom 6. März 1952, Az. 2 BvE 1/51, juris, Rn. 36; *Magiera* (Fn. 8), Art. 42 Rn. 2; *Morlok* (Fn. 8), Art. 42 Rn. 24 m.w.N.; *Klein* (Fn. 8), Art. 42 Rn. 24; *Brocker* (Fn. 12), Art. 42 Rn. 2; *Linck* (Fn. 49), S. 513, 516, 518.

<sup>54</sup> *Lieber* (Fn. 8), Art. 64 Ziff. 3.

<sup>55</sup> *Magiera* (Fn. 8), Art. 42 Rn. 2; *Klein* (Fn. 8), Art. 42 Rn. 24, mit einer Übersicht der Regelungen der Bundesländer.

seiner Ausschüsse“ von jeder Verantwortlichkeit frei bleiben, sowie aus der in Art. 72 Abs. 3 Satz 3 LV für die Untersuchungsausschüsse ausdrücklich angeordneten Öffentlichkeit der Beweiserhebung ergibt.<sup>56</sup> In den Verfassungsberatungen war schließlich die zunächst vorgesehene Öffentlichkeit der Ausschusssitzungen explizit aufgegeben worden.<sup>57</sup> In Teilen der juristischen Literatur wird allerdings gefordert, auch die Sitzungen der Ausschüsse müssten in solchen Fällen, in denen die Ausschüsse selbst beschließen, eine Befassung des Plenums also nicht stattfindet, öffentlich tagen. Es könne, so die Argumentation, nicht sein, dass parlamentarische Entscheidungen vollständig ohne Öffentlichkeitsbeteiligung ergingen.<sup>58</sup>

Für Art. 70 LV wird auch nicht in gleichem Maße wie für das Plenum des Landtages von einer verfassungsrechtlich grundsätzlich geforderten physischen Anwesenheit der Abgeordneten ausgegangen.<sup>59</sup> So hat der Deutsche Bundestag den umfassenden Einsatz elektronischer Kommunikationsmittel für seine Ausschüsse (nebst Abstimmungen) durch Geschäftsordnungsregelung (§ 126a GOBT) wegen der Corona-Krise bereits (temporär) vorgesehen.<sup>60</sup> Im Ergebnis dürfte daher § 80 GOLT zur Öffentlichkeit der Sitzungen der Ausschüsse durch eine weitere Regelung der GOLT für den Fall einer krisenhaften Notlage dahin ergänzt werden können, dass Ausschusssitzungen digital durchgeführt werden können. Zu berücksichtigen wären die verfassungsrechtlich verbürgten Zutritts- und Rede-rechte aus Art. 66 LV (sowie aus § 79 Abs. 1 und 2, § 82 Abs. 3 GOLT).

---

<sup>56</sup> Ebenso für Art. 42 GG *Klein* (Fn. 8), Art. 42 Rn. 44.

<sup>57</sup> Verfassungsausschuss UA-II, 12. Sitzung vom 29. September 1991, S 13 f. des Protokolls.

<sup>58</sup> *Morlok* (Fn. 8), Art. 42 Rn. 24; *Brocker* (Fn. 12), Art. 42 Rn. 2; *Linck* (Fn. 49), S. 518; *Linck* (Fn. 11), S. 680 f.

<sup>59</sup> Zur Anwesenheit der Regierungsmitglieder im Falle des Art. 43 GG vgl. *Schliesky* (Fn. 9), Art. 43 Rn. 22.

<sup>60</sup> § 126a GOBT lautet: „§ 126a Besondere Anwendung der Geschäftsordnung aufgrund der allgemeinen Beeinträchtigung durch COVID-19

(1) Der Bundestag ist abweichend von § 45 Absatz 1 beschlussfähig, wenn mehr als ein Viertel der Mitglieder im Sitzungssaal anwesend ist. (2) Ein Ausschuss ist abweichend von § 67 beschlussfähig, wenn mehr als ein Viertel der Mitglieder an der Sitzung teilnehmen oder über elektronische Kommunikationsmittel an den Beratungen teilnehmen können. (3) Die Ausschüsse, einschließlich des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, können ihren Vorsitzenden auch in Sitzungswochen entsprechend § 72 zu Abstimmungen außerhalb einer Sitzung ermächtigen, für Abstimmungen und Beschlussfassungen können in Abweichung von § 48 Absatz 1 Satz 1 auch elektronische Kommunikationsmittel genutzt werden. (4) Öffentliche Ausschussberatungen und öffentliche Anhörungssitzungen können auch so durchgeführt werden, dass der Öffentlichkeit Zugang ausschließlich durch elektronische Übermittlungswege gewährt wird. (5) § 126a findet ab 30. September 2020 keine Anwendung mehr. Vor diesem Datum kann die Regelung jederzeit durch Beschluss des Bundestages aufgehoben werden.“

Im Rahmen der für die Einführung digitaler Plenarsitzungen empfohlenen Änderung der Landesverfassung können auch die Ausschusssitzungen berücksichtigt werden.

#### **bb) Petitionsausschuss**

Art. 71 LV trifft keine über Art. 70 LV hinausgehende Regelung zur Öffentlichkeit der Sitzungen des Petitionsausschusses. Dieser tagt vielmehr gem. § 4 Abs. 3 des Petitionsgesetzes nur dann öffentlich, wenn die Mehrheit der Ausschussmitglieder dies verlangt und der Petent dem zustimmt (bzw. im Fall von Sammel- und Massenpetitionen, wenn ein Drittel der Mitglieder dies verlangt). Insofern würde sich eine entsprechende Ergänzung des Petitionsgesetzes anbieten.

#### **cc) Untersuchungsausschüsse**

Für Untersuchungsausschüsse sieht Art. 72 Abs. 3 Satz 2 LV vor, dass die Beweiserhebung grundsätzlich in öffentlicher Sitzung erfolgt. Daher sollte die empfohlene Änderung der Landesverfassung Bezug auf diese Norm nehmen und eine Beweiserhebung in digital-öffentlicher Sitzung ermöglichen. Anderenfalls liefe man Gefahr, ein wesentliches Instrument der parlamentarischen Kontrolle der Regierung gerade in Krisenzeiten zu verlieren.

#### **dd) Wahlprüfungsausschuss**

Gemäß § 5 Abs. 2 des Wahlprüfungsgesetzes finden für das Verfahren des Wahlprüfungsausschusses die Regelungen der Geschäftsordnung des Landtages über die Ausschüsse Anwendung. Damit bestehen gegenüber dem zu den Fachausschüssen Gesagten keine Besonderheiten.

### **2. Abstimmungen und Wahlen (Fragen 1 a und b)**

In den Plenarsitzungen abgehaltene Abstimmungen und Wahlen werden von Art. 64 Abs. 2 Satz 1 LV erfasst, haben also prinzipiell öffentlich stattzufinden<sup>61</sup> (bei geheimen Wahlen ist natürlich lediglich der Vorgang der Wahl öffentlich)<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> BVerfG, Urt. vom 19. Juni 2012, Az. 2 BvE 4/11, juris, Rn. 113 f.; *Linck* (Fn. 11), S. 682; *Butzer*, in: BeckOK GG, 43. Ed. Mai 2020, Art. 38 Rn. 139, 142; Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages (Fn. 3), S. 3 m.w.N.

<sup>62</sup> *Lieber* (Fn. 8), Art. 64 Ziff. 3.

Abstimmungen, die fernmündlich, schriftlich oder elektronisch erfolgen, lassen den Abstimmenden nicht für alle unmittelbar physisch erkennen und beeinträchtigen daher den Grundsatz der Öffentlichkeit. Wie gezeigt (oben 1.), können Beeinträchtigungen dieses Grundsatzes gerechtfertigt sein, wenn sie zum Schutze anderer Verfassungsgüter erforderlich und angemessen sind. Für die Frage der Rechtfertigung kann auf das zur digitalen Plenarsitzung Gesagte (s.o. 1. a ee)) verwiesen werden. Ergänzend gilt Folgendes:

Bei digitalen Plenarsitzungen (oder bei „Zuschaltung“ abwesender Abgeordneter im Falle regulär abgehaltener Sitzungen) wird dem Grundsatz der Öffentlichkeit für Abstimmungen und Wahlen dadurch weitestmöglich Rechnung getragen, dass der jeweils zur Abstimmung Aufgerufene sich audiovisuell erklärt (also de facto eine namentliche Abstimmung, § 67 GOLT, stattfindet)<sup>63</sup>. Weitergehende Einschränkungen der Öffentlichkeit von Abstimmungen und Wahlen, wie sie mit den dargestellten Varianten in unterschiedlichem Maße verbunden sind, bedürfen einer gesonderten Rechtfertigung. Sie können im Zweifel nur dann zugelassen werden, wenn die Möglichkeit zur Nutzung der Technik der Video-Konferenz nicht besteht.<sup>64</sup> In einem solchen Fall wird die fernmündliche Teilnahme wohl der elektronischen<sup>65</sup> und diese wiederum der schriftlichen vorzuziehen sein. In allen Fällen wäre die Identifikation des Abgeordneten sicherzustellen und eine ihm eindeutig zuzuordnende und (technisch) sichere Übermittlung des Votums nach dem Stand der verfügbaren Technik zu gewährleisten. Das Stimmverhalten wäre schließlich jedenfalls zu dokumentieren (Abstimmungsprotokoll)<sup>66</sup> und der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Das im Europäischen Parlament zur Sicherstellung der Arbeitsfähigkeit jüngst eingeführte Fernabstimmungssystem,<sup>67</sup> bei dem den Abstimmenden die Stimmzettel per E-Mail zugeschickt und von den Abgeordneten ausgedruckt, ausgefüllt, unterschrieben und als eingescannte oder fotografierte Datei von ihrer dienstlichen Mailbox an eine Mailbox des Parlaments

---

<sup>63</sup> Die Abstimmung durch Handheben nach § 66 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GOLT scheidet mangels technischer Möglichkeit zur gleichzeitigen Abbildung aller teilnehmenden Abgeordneten aus.

<sup>64</sup> Vgl. § 4 Abs. 1 Satz 2 BbgKomNotV, wonach Audiositzungen der kommunalen Organe (Gemeindevertretung und Hauptausschuss) nur dann durchgeführt werden sollen, wenn eine Videositzung technisch nicht umsetzbar ist.

<sup>65</sup> Diese steht dem Landtag Brandenburg aktuell technisch allerdings noch nicht zur Verfügung.

<sup>66</sup> Dies ermöglichte auch eine einfache nachträgliche Kontrolle der Stimmabgabe.

<sup>67</sup> Mitteilung 4/2020, PE 649.211/BUR vom 23. März 2020; hierzu noch unten IV. 1. a).



gesandt werden, könnte für Abstimmungen und (offene) Wahlen auch des Landtages (ebenfalls nachrangig zur Video-Konferenz) einsetzbar sein.<sup>68</sup>

Bestehen berechtigte Zweifel an der (Daten-)Sicherheit eines gewählten Verfahrens (Stichworte: Manipulation, Hackerangriffe), wird dieses nicht eingesetzt werden können. Das BVerfG hat bzgl. des – im konkreten Fall prinzipiell beanstandeten – Einsatzes von Wahlcomputern (bei Wahlen zum Deutschen Bundestag) deutlich gemacht, dass die wesentlichen Schritte des Wahlvorgangs nachvollziehbar sein müssen, damit dem Maßstab der Öffentlichkeit der Wahl genügt wird. Dieser (und das Rechtsstaats- und das Demokratieprinzip) bedinge die Kontrollierbarkeit des Wahlvorgangs, damit Manipulation ausgeschlossen oder korrigiert und unberechtigter Verdacht widerlegt werden könne. Ein Wahlverfahren, in dem der Wähler nicht zuverlässig nachvollziehen kann, ob seine Stimme unverfälscht erfasst und in die Ermittlung des Wahlergebnisses einbezogen wird und wie die insgesamt abgegebenen Stimmen zugeordnet und gezählt werden, schließe zentrale Verfahrensbestandteile der Wahl von der öffentlichen Kontrolle aus und genüge daher nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Da Fehler in der Software von Wahlcomputern nicht ohne weiteres erkennbar seien und nicht nur einen, sondern alle eingesetzten Geräte betreffen könnten, könne durch relativ einfache manipulatorische Eingriffe große Wirkung erzielt werden.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> Ob die Regelung mit den Vorgaben der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments oder weiteren europäischen Normen vereinbar ist, kann dahinstehen; zweifelnd Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages (Fn. 3), S. 3 f., sowie Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes des Abgeordnetenhauses von Berlin (Fn. 42), S. 3.

Nach § 8 BbgKomNotV ist auch ein schriftliches Umlaufverfahren vorgesehen. Hierbei wird jedem Mitglied eine Beschlussvorlage zur Verfügung gestellt, die alle zur Abstimmung erforderlichen Informationen und eine Frist enthält, bis zu der die Beschlussvorlage zurückzusenden ist. Das Mitglied muss sein Abstimmungsverhalten auf der Beschlussvorlage eindeutig kenntlich machen und eigenhändig unterschreiben. Die Übersendung der Unterlagen kann dabei elektronisch oder per Telefax erfolgen.

<sup>69</sup> BVerfG, Urt. vom 3. März 2009, Az. 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07, juris, Rn. 105 ff. Das BVerfG folgert konkret (Rn. 120 ff.), dass die Stimmen nach der Stimmabgabe nicht ausschließlich auf einem elektronischen Speicher abgelegt werden dürfen. Der Wähler dürfe nicht darauf verwiesen werden, nach der elektronischen Stimmabgabe alleine auf die technische Integrität des Systems zu vertrauen. Werde das Wahlergebnis durch rechnergesteuerte Verarbeitung der in einem elektronischen Speicher abgelegten Stimmen ermittelt, genüge es nicht, wenn anhand eines zusammenfassenden Papierausdrucks oder einer elektronischen Anzeige lediglich das Ergebnis des im Wahlgerät durchgeführten Rechenprozesses zur Kenntnis genommen werden kann. Denn auf diese Weise könnten Wähler und Wahlorgane nur prüfen, ob das Wahlgerät so viele Stimmen verarbeitet hat, wie Wähler zur Bedienung des Wahlgerätes bei der Wahl zugelassen worden sind. Es sei in diesen Fällen nicht ohne weiteres erkennbar, ob es zu Programmierfehlern in der Software oder zu zielgerichteten Wahlfälschungen durch Manipulation der Software oder der Wahlgeräte gekommen sei. Denkbar seien dagegen insbesondere Wahlgeräte, in denen die Stimmen neben der elektronischen Speicherung anderweitig erfasst werden. Dies sei beispielsweise

Die konkrete Ausgestaltung der Abstimmungen und Wahlen in den hier interessierenden Fällen wird sich (auch wenn sich die Judikatur auf Wahlen *zum* Bundestag und nicht *im* Bundestag bezieht) grundsätzlich an diesen Anforderungen orientieren und die erforderliche Sicherheit und Transparenz der Stimmabgabe gewährleisten müssen. Das bedeutet aber nicht zugleich, dass eine Verfassungsbestimmung, mit der ein (wie auch immer geartetes) Verfahren zur Teilnahme nicht präsenter Abgeordneter an Wahlen und Abstimmungen in den Fällen einer krisenhaften Notlage zunächst einmal prinzipiell zugelassen wird, deswegen gegen das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG verstieße, weil die technische Umsetzung (partiell) noch auszuarbeiten ist.<sup>70</sup>

Konkret wird die (mehr oder weniger erhebliche) Gefahr einer Manipulation einer „Fern-Abstimmung“ auch mit dem äußerstenfalls drohenden Verzicht auf eine parlamentarische Entscheidung überhaupt (bzw. mit der Beeinträchtigung der Statusrechte derjenigen Abgeordneten, denen eine physische Teilnahme bedingt durch die Notlage nicht möglich ist) abgewogen werden müssen. Zu prüfen wäre auch, ob eine nachträglich stattfindende Kontrolle der Beschlüsse vorzusehen und ggf. eine Korrektur ihrer Folgen möglich ist.

Die zur Zulassung der Teilnahme an Abstimmungen und (offenen) Wahlen bei physischer Abwesenheit zu ergänzenden Normen finden sich – die vorgeschlagene Verfassungsänderung (s.o. 1.) vorausgesetzt – in den §§ 64 bis 71 GOLT. Es wird sich anbieten, eine eigenständige Regelung für den in Rede stehenden Notfall zu treffen, statt die für den Regelfall geltenden Bestimmungen der §§ 64 ff. GOLT je einzeln anzupassen.

Bei geheimen Wahlen ist die Video-Technik erkennbar nicht zielführend einsetzbar, eine elektronische Wahl (Stimmabgabe per „Knopfdruck“) ist derzeit technisch wohl noch nicht durchführbar. Daher wäre in diesen Fällen allein eine schriftliche Wahl denkbar, wobei die

---

bei elektronischen Wahlgeräten möglich, die zusätzlich zur elektronischen Erfassung der Stimme ein für den jeweiligen Wähler sichtbares Papierprotokoll der abgegebenen Stimme ausdrucken, das vor der endgültigen Stimmabgabe kontrolliert werden kann und anschließend zur Ermöglichung der Nachprüfung gesammelt wird. Eine von der elektronischen Stimmerfassung unabhängige Kontrolle bleibt auch beim Einsatz von Systemen möglich, bei denen die Wähler einen Stimmzettel kennzeichnen und die getroffene Wahlentscheidung gleichzeitig (etwa mit einem „digitalen Wahlstift“) oder nachträglich (z. B. durch einen Stimmzettel-Scanner) elektronisch erfasst wird, um diese am Ende des Wahltages elektronisch auszuwerten. Jedenfalls in diesen Fällen sei sichergestellt, dass die Wähler ihre Stimmabgabe beherrschen und das Wahlergebnis von den Wahlorganen oder interessierten Bürgern ohne besonderes technisches Vorwissen zuverlässig nachgeprüft werden kann.

<sup>70</sup> So im Ergebnis aber wohl Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes des Abgeordnetenhauses von Berlin (Fn. 42), S. 6 f.; wie hier auch *Lenz/Schulte* (Fn. 3), S. 748, in Bezug auf den Einsatz der Videotechnik.

Frage zu beantworten wäre, wie die Geheimheit der Wahl manipulationssicher gewährleistet werden kann. Geheime Wahlen sind von Verfassungen wegen aber nur in den Fällen des Art. 83 Abs. 1 Satz 1 LV (Wahl des Ministerpräsidenten) und des Art. 112 Abs. 4 Satz 5 LV (Wahl der Verfassungsrichter) vorgesehen. Diese Fälle sollten von der vorgeschlagenen Verfassungsänderung erfasst und hierfür offene Wahlen vorgegeben werden.<sup>71</sup> In der GOLT müsste die neu aufzunehmende Sonderregelung in Abweichung von § 71 GOLT ausnahmslos offene Wahlen vorsehen.

## **II. Übertragung des Stimmrechts bei Plenarsitzungen (Frage 1 e)**

### **1. Vereinbarkeit mit der Landesverfassung**

Die Übertragung der Stimme eines Abgeordneten im Falle seiner notlagenbedingten Abwesenheit<sup>72</sup> auf einen anderen Abgeordneten könnte einen Verstoß gegen die Freiheit und Gleichheit des Mandats (Art. 56 Abs. 1 Satz 1 LV) oder gegen den Grundsatz der Unmittelbarkeit (der Wahl und) der Mandatsausübung (Art. 22 Abs. 3 Satz 1 i.V.m. Art. 56 Abs. 1 Satz 1 LV) darstellen oder sich dann ergeben, wenn das Stimmrecht von Verfassungen wegen unabdingbar als ein nicht übertragbares, höchstpersönliches Statusrecht der Abgeordneten zu qualifizieren ist.

#### **a) Freiheit und Gleichheit des Mandats**

##### **aa) Freiheit des Mandats**

Der Grundsatz der Freiheit des Mandats findet seine Grundlage in Art. 56 Abs. 1 Satz 1 LV, wonach Abgeordnete an Aufträge und Weisungen nicht gebunden sind, und schützt zuvörderst gegen Beeinträchtigungen der Entscheidungsfreiheit des Abgeordneten bei der Ausübung des Mandats.<sup>73</sup> Die durch das freie Mandat begründete Unabhängigkeit des Abgeordneten in der Ausübung seines Mandats bedingt das Verbot bestimmter, insbesondere rechtlich bindender Beeinflussung durch Dritte.<sup>74</sup> Derartige Beeinträchtigungen können von außerhalb der Parlaments stammen, also von Wählern (oder Interessengrup-

---

<sup>71</sup> Bedenken, die sich aus dem Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG ergeben könnten, sind nicht ersichtlich.

<sup>72</sup> Die Prüfung bezieht sich ausschließlich auf diese Fallgestaltung, nicht hingegen auf die Frage, ob generell die Möglichkeit einer Übertragung des Stimmrechts auch in der verfassungsrechtlichen „Normal-lage“ besteht.

<sup>73</sup> VerfGH Bln, Beschl. vom 20. Mai 2020, Az. VerfGH 51/20, juris, Rn. 13; *Butzer* (Fn. 61), Art. 38 Rn. 122.

<sup>74</sup> StGH Hessen, Urt. vom 7. Juli 1977, Az. P.St. 783, juris, Rn. 117 m.w.N.

pen) ausgehen, aber (und vor allem) auch aus dem politisch-parlamentarischen Bereich herrühren und etwa der politischen Partei oder der eigenen Fraktion des Abgeordneten zuzurechnen sein. Unter ersteres werden Verträge und Abreden, mit denen Meinung und Entscheidung des Abgeordneten gebunden werden (sollen) und sonstige faktische Bindungen oder Bindungsversuche gerechnet.<sup>75</sup> Verbotene Einflussnahmen durch politische Parteien oder Fraktionen sind gegeben, wenn ein imperatives oder parteigebundenes Mandat durchgesetzt oder förmlicher Fraktionszwang ausgeübt wird.<sup>76</sup> Die Grenze, wann ein bestimmtes Verhalten einen unzulässigen Druck auf den Abgeordneten ausübt und wann lediglich zulässiger Weise politische Loyalität eingefordert wird, ist fließend.<sup>77</sup>

Um derartige Konstellationen der unzulässigen Beeinträchtigung der Entscheidungsfreiheit der Abgeordneten geht es vorliegend aber nicht. Die Übertragung des Stimmrechts ist vollständig der freien Entscheidung des Abgeordneten unterworfen. Druck auf ihn würde von einer entsprechenden, diese Übertragung nur zulassenden, selbstverständlich aber nicht hierzu verpflichtenden Norm *de iure* nicht ausgehen.

Entsprechend wird in der juristischen Literatur einhellig etwa von der Zulässigkeit der parlamentarischen Praxis des sog. Pairings ausgegangen. Hierbei handelt es sich um die vereinbarungsgemäß erfolgende Nichtausübung des Mandats (insbesondere die Ausübung des Stimmrechtes betreffend) durch einen oder mehrere Abgeordnete einer bestimmten (Oppositions-)Fraktion im Einzelfall, um bei gesundheits- oder dienstlich bedingter Abwesenheit von Abgeordneten anderer (Regierungs-)Fraktionen die Mehrheitsverhältnisse im Plenum oder in den Ausschüssen zu gewährleisten.<sup>78</sup> Da der Verzicht freiwillig erfolge, unterliege er keinen Bedenken und sei mit Blick auf die „Respektierung der volksgewählten Parlamentsmehrheit und der Verhinderung unnötiger Verschleppung von Beratungen und Entscheidungen“ notwendig und zweckmäßig.<sup>79</sup>

---

<sup>75</sup> Butzer (Fn. 61), Art. 38 Rn. 126.

<sup>76</sup> Butzer (Fn. 61), Art. 38 Rn. 131.

<sup>77</sup> Butzer (Fn. 61), Art. 38 Rn. 132 ff. Die Wahrung der Funktionsfähigkeit des Parlaments ist allerdings prinzipiell geeignet, auch die Freiheit des Abgeordnetenmandats zu beschränken; BVerfG, Urt. vom 20. Juli 1998, Az. 2 BvE 2/98, juris, Rn. 42.

<sup>78</sup> Butzer (Fn. 61), Art. 38 Rn. 135.3.

<sup>79</sup> Butzer (Fn. 61), Art. 38 Rn. 135.3; Klein (Fn. 8), Art. 38 Rn. 210; Schreiber, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar, Band 3, 42. Lfg. 2019, Art. 38 Rn. 236; Versteyl, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 14 Rn. 38; Kretschmer, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG,

Eine vergleichbare Grundstruktur weist die Stimmrechtsübertragung auf: Auch sie erfolgte freiwillig und könnte prinzipiell dazu beitragen, die Mehrheitsverhältnisse des Landtages im Krisenfall zu erhalten (ohne dabei zugleich zu einer weiteren Verminderung der Anzahl der ihr Stimmrecht ausübenden Abgeordneten zu führen, wie dies beim Pairing der Fall ist)<sup>80</sup>.

Die Möglichkeit der Stimmrechtsübertragung unter Abgeordneten lässt sich dagegen nicht mit der Beziehung zwischen zwei Abgeordneten vergleichen, wie sie im Falle des als verfassungswidrig qualifizierten<sup>81</sup> sog. ruhenden Mandats<sup>82</sup> gegeben ist. Hier wird das Ruhen des Mandats für den Zeitraum angeordnet, in dem ein Abgeordneter ein Amt in der Gubernative bekleidet; das Mandat kann er jederzeit während der laufenden Legislaturperiode wieder annehmen. Der für ihn nachrückende Abgeordnete hat prinzipiell damit zu rechnen, dass er sein Mandat im Falle „unbotmäßigen“ Verhaltens wieder verliert (durch Rückkehr des Ministers in sein Mandat) und ist dergestalt in seiner Freiheit der Mandatsausübung beeinträchtigt.<sup>83</sup> Dagegen gerieten weder der sein Stimmrecht übertragende noch der dieses ausübende Abgeordnete durch die Übertragung in irgendeiner Art und Weise unter Druck oder könnten von Dritten diszipliniert werden.

Gegen die Annahme eines Verstoßes einer Übertragung des Stimmrechtes gegen die Freiheit des Mandats spricht auch der Status des Abgeordneten selbst. Dieser wird zum einen durch den Charakter des Landtages als des Repräsentationsorgans des brandenburgischen Volkes dahin bestimmt, dass „die Repräsentation des Volkes vom Parlament als Ganzem, d. h. in der Gesamtheit seiner Mitglieder als Repräsentanten, bewirkt wird“.<sup>84</sup> Daher nimmt das BVerfG etwa an, durch eine Behinderung der parlamentarischen Arbeit des einzelnen Abgeordneten würden (auch) die vom Volk festgelegten Mehrheitsverhältnisse verändert.<sup>85</sup> Aus dem Grundsatz, dass die Gesamtheit der Abgeordneten zur Reprä-

---

12. Aufl. 2011, Art. 38 Rn. 63b; *Butzer/Henkenötter*, Pairing im Deutschen Bundestag, ZG 1995, S. 328, 340.

<sup>80</sup> Zur verfassungsrechtlichen Relevanz dieses Faktums sogleich.

<sup>81</sup> HessStGH, Urt. vom 7. Juli 1977, Az. P.St. 783, juris, Rn. 113 ff.

<sup>82</sup> Hierzu *Rosenau*, Das „Ruhende Mandat“ – die Hansestädte und das Grundgesetz, ZParl 1988, S. 35 ff.

<sup>83</sup> *Butzer* (Fn. 60), Art. 38 Rn. 135.2; *Klein* (Fn. 8), Art. 38 Rn. 209; *Müller*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Band 2, 7. Aufl. 2018, Art. 38 Rn. 64; zur Zulässigkeit einer entsprechenden landesverfassungsrechtlichen Norm *David*, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Aufl. 2004, Art. 39 Rn. 21.

<sup>84</sup> BVerfG, Urt. vom 16. Juli 1991, Az. 2 BvE 1/91, juris, Rn. 93.

<sup>85</sup> BVerfG, Beschl. vom 17. Sept. 2013, Az. 2 BvR 2436/10, 2 BvE 6/08, juris, Rn. 99 (Fall Ramelow).

sensation berufen ist, folgt neben der gleichen Mitwirkungsbefugnis aller, dass die Rechte der Abgeordneten als Mitgliedschaftsrechte bestehen und verwirklicht werden können, einander zugeordnet sind und aufeinander abgestimmt werden müssen.<sup>86</sup> Dabei verleiht sein Mandat jedem Abgeordneten allerdings eine „gewisse Eigenständigkeit“<sup>87</sup> innerhalb des Landtages. Dieser kann u.a. sein Stimmrecht frei ausüben und von seinem Rederecht selbstständig Gebrauch machen.<sup>88</sup> Schließlich sind mit dem repräsentativen Status des Abgeordneten nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten verbunden, „deren Reichweite durch das Gebot, die Repräsentations- und Funktionsfähigkeit des Parlaments zu wahren, bestimmt und begrenzt wird“<sup>89</sup>. Hierzu zählt zuvörderst die Pflicht, an den Arbeiten des Parlaments teilzunehmen. Das Mandat nicht wahrzunehmen, ist mit dem Repräsentationsprinzip unvereinbar. Jeder Abgeordnete hat in einer Weise und einem Umfang an den parlamentarischen Aufgaben teilzunehmen, die ihre Erfüllung gewährleistet. „Nicht das ‘Ob’, sondern nur das ‘Wie’ der Repräsentation steht im freien Ermessen des Abgeordneten.“<sup>90</sup> Dementsprechend wird auch die Einschränkung der Abgeordnetenrechte wiederum begrenzt: Das Recht des einzelnen Abgeordneten, an der Willensbildung und Entscheidungsfindung des Parlaments mitzuwirken, darf nicht (etwa durch Regelungen der Geschäftsordnung) infrage gestellt werden,<sup>91</sup> jeder Abgeordnete muss befähigt bleiben, effektiv an den Verhandlungen und Entscheidungen des Parlaments mitzuwirken.<sup>92</sup>

Die Möglichkeit, sein Stimmrecht zu übertragen, befähigte diejenigen Abgeordneten, der in einer krisenhaften Notlage deswegen verhindert ist, an einer Abstimmung teilzunehmen, seine (Stimm-)Rechte wahrzunehmen und seinen prinzipiellen (Teilnahme-)Pflichten wenigstens mittelbar nachzukommen, wenn auch in hohem Maße sachlich beschränkt (die Modalitäten einer Stimmrechtsübertragung wären zu bestimmen)<sup>93</sup>. Dem durch die Teilnahme der Gesamtheit der Abgeordneten an der parlamentarischen Arbeit geprägten Re-

---

<sup>86</sup> BVerfG, Urt. vom 16. Juli 1991, Az. 2 BvE 1/91, juris, Rn. 95.

<sup>87</sup> BVerfG, Urt. vom 14. Juli 1959, Az. 2 BvE 2/58, 2 BvE 3/58, juris, Rn. 40.

<sup>88</sup> BVerfG, Urt. vom 14. Juli 1959, Az. 2 BvE 2/58, 2 BvE 3/58, juris, Rn. 40.

<sup>89</sup> BVerfG, Urt. vom 4. Juli 2007, Az. 2 BvE 1/06 u.a., juris, Rn. 210.

<sup>90</sup> BVerfG, Urt. vom 4. Juli 2007, Az. 2 BvE 1/06 u.a., juris, Rn. 211.

<sup>91</sup> BVerfG, Urt. vom 16. Juli 1991, Az. 2 BvE 1/91, juris, Rn. 95.

<sup>92</sup> BVerfG, Urt. vom 3. Mai 2016, Az. 2 BvE 4/14, juris, Rn. 96; *Morlok* (Fn. 8), Art. 38 Rn. 162.

<sup>93</sup> So wäre mindestens zu fragen, ob eine sachliche Weisungsbefugnis bzgl. der Ausübung des Stimmrechtes eingeführt werden könnte oder sollte, ob eine einheitliche Stimmabgabe erfolgen müsste, wie viele Stimmen ein Vertreter auf sich maximal vereinigen dürfte, ob eine Übertragung auch an eine Fraktion möglich wäre und ob die vertretenen Stimmen auf die Beschlussfähigkeit anzurechnen wären.

präsentationsprinzip würde hierdurch besser Rechnung getragen als im Falle eines ansonsten notgedrungen erfolgenden vollständigen Verzichts des Abgeordneten auf die Teilnahme. Im Ergebnis steht der Grundsatz der Freiheit des Mandats der Einführung der Möglichkeit einer Stimmrechtsübertragung in einer krisenhaften Notlage nicht entgegen.

### **bb) Gleichheit des Mandats**

Alle Abgeordneten des Landtages verfügen grundsätzlich über die gleichen Rechte und Pflichten, was – abermals – daraus folgt, dass der Landtag seine Repräsentationsfunktion grundsätzlich in seiner Gesamtheit wahrnimmt, durch die Mitwirkung aller seiner Mitglieder (nicht durch einzelne Abgeordnete, eine Gruppe von Abgeordneten oder die parlamentarische Mehrheit).<sup>94</sup> „Der Grundsatz der Beteiligung aller – auf der Ebene des einzelnen Abgeordneten ebenso wie auf der Ebene der Fraktion – ist nicht nur eine Maxime, er ist ein unverrückbares Prinzip des repräsentativen Parlamentarismus. Über ihn kann deshalb von der Mehrheit des Parlaments nicht disponiert werden ...“<sup>95</sup> Jeder Abgeordnete ist daher auch gleichermaßen berufen, an der Arbeit des Landtages, seinen Verhandlungen und Entscheidungen teilzunehmen.<sup>96</sup> „Jeder einzelne Abgeordnete zählt und ist ein unentbehrliches Element der Gesamtheit.“<sup>97</sup> Entsprechend muss „Richtmaß für die Ausgestaltung der Organisation und des Geschäftsgangs [...] das Prinzip der Beteiligung aller Abgeordneten bleiben“<sup>98</sup>.

Daher stellen etwa exklusiv den Oppositionsfraktionen zur Verfügung stehende Rechte (z. B. die Schaffung spezifischer Oppositionsrechte in den Ausschüssen) eine (nicht zu rechtfertigende) Durchbrechung des Grundsatzes der Gleichheit der Abgeordneten dar,<sup>99</sup> führt jede Delegation von Aufgaben und Befugnissen auf eine Untergliederung des Parlaments dazu, dass das Recht der ihr nicht angehörenden Abgeordneten, als Vertreter des ganzen Volkes gleichermaßen an der Legitimation und Kontrolle der Staatsgewalt teilzu-

---

<sup>94</sup> BVerfG, Urt. vom 3. Mai 2016, Az. 2 BvE 4/14, juris, Rn. 96; BVerfG, Urt. vom 16. Juli 1991, Az. 2 BvE 1/91, juris, Rn. 93.

<sup>95</sup> BVerfG, Urt. vom 14. Jan. 1986, Az. 2 BvE 14/83, 2 BvE 4/84, juris, Rn. 213.

<sup>96</sup> BVerfG, Urt. vom 3. Mai 2016, Az. 2 BvE 4/14, juris, Rn. 96.

<sup>97</sup> BVerfG, Urt. vom 17. Dez. 2001, Az. 2 BvE 2/00, juris, Rn. 74.

<sup>98</sup> BVerfG, Urt. vom 13. Juni 1989, Az. 2 BvE 1/88, juris, Rn. 104.

<sup>99</sup> BVerfG, Urt. vom 3. Mai 2016, Az. 2 BvE 4/14, juris, Rn. 95.

haben, berührt wird,<sup>100</sup> und es sind die Abgeordneten in Statusfragen „formal gleich zu behandeln, damit keine Abhängigkeiten oder Hierarchien über das für die Arbeitsfähigkeit des Parlaments unabdingbare Maß hinaus entstehen“<sup>101</sup>.

Mit der Übertragung des Stimmrechts auf einen anderen Abgeordneten wird dieser im Verhältnis zu den übrigen Abgeordneten bevorzugt, da er bei Abstimmungen und Wahlen nunmehr nicht nur über eine Stimme – seine eigene –, sondern auch über die ihm übertragene verfügt und damit einen entsprechend größeren Einfluss auf die zur Abstimmung stehende Entscheidung oder auf die Wahl erlangt. Damit ist in Bezug auf die Ausübung des Stimmrechts, die den Abgeordneten prinzipiell auch gleichberechtigt zusteht, die Gleichheit der Abgeordneten nicht mehr vollumfänglich gewährleistet.

Eine Beeinträchtigung der Statusrechte der Abgeordneten bedarf verfassungsrechtlicher Rechtfertigung, der sie aber zugänglich ist. Das BVerfG hat hierzu ausgeführt, eine Durchbrechung des Grundsatzes der Gleichheit der Abgeordneten sei nur bei Vorliegen besonderer Gründe verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Diese Gründe müssten ihrerseits durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sein, das mit dem der Gleichheit der Abgeordneten die Waage halten kann. Die Anforderungen an einen solchen Grund entsprächen denen, die an Differenzierungen innerhalb der Wahlrechtsgleichheit zu stellen seien, weil diese auf der zweiten Stufe der Entfaltung demokratischer Willensbildung, im Status und der Tätigkeit der Abgeordneten, fortwirke. Das Recht des einzelnen Abgeordneten, an der Willensbildung und Entscheidungsfindung des Parlaments mitzuwirken, dürfe nicht in Frage gestellt werden.<sup>102</sup>

Für die vom BVerfG also in Bezug genommene formale Wahlrechtsgleichheit ist dem Gesetzgeber bei der Ordnung des Wahlrechts nur ein eng bemessener Spielraum für Differenzierungen belassen. Diese bedürfen zu ihrer Rechtfertigung stets eines „zwingenden“,

---

<sup>100</sup> BVerfG, Urt. vom 18. März 2014, Az. 2 BvR 1390/12 u.a., juris, Rn. 155; BVerfG, Urt. vom 21. Okt. 2014, Az. 2 BvE 5/11, juris, Rn. 196 f.

<sup>101</sup> BVerfG, Urt. vom 21. Juli 2000, Az. 2 BvH 3/91, juris, Rn. 54.

<sup>102</sup> BVerfG, Urt. vom 3. Mai 2016, Az. 2 BvE 4/14, juris, Rn. 98. Dagegen ist nicht von der Existenz eines allgemeinen „Vorbehalts der Verfassung“ auszugehen; vgl. nur *Sachs*, in: *Sachs*, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 20 Rn. 99 m.w.N.; BVerfG, Urt. vom 14. Juli 1998, Az. 1 BvR 1640/97, juris, Rn. 117 f. Dieser soll, in Art. 20 Abs. 3 GG begründet, fordern, dass wesentliche Entscheidungen, insbesondere solche, die von anderen grundlegenden Verfassungsprinzipien abweichen, in der Verfassung selbst angelegt sein müssen; hierzu *U. Kramer*, Zur Übung – Öffentliches Recht: Der Streit um die Wahlgesetze, JuS 2003, S. 966, 968.



d.h. eines besonderen, sachlich legitimierten, Grundes, ohne dass sie sich allerdings als zwangsläufig oder notwendig darstellen müssten.<sup>103</sup>

Als konkurrierende Verfassungsposition ist vorliegend die Repräsentations- und Funktionsfähigkeit des Landtages als Verfassungsorgan einzustellen<sup>104</sup> und mit dem beeinträchtigten Gleichheitsrecht der Abgeordneten in einen schonenden Ausgleich zu bringen (praktische Konkordanz). Ziel ist es hierbei, die „Einzelrechte durch wechselseitige Beschränkung im Sinne praktischer Konkordanz so aufeinander zu beziehen und zu koordinieren, dass das Parlament als Ganzes zur Ausübung der Staatsgewalt befähigt wird bzw. befähigt bleibt“.<sup>105</sup>

Gemessen an diesen Maßstäben ergibt sich Folgendes: In Bezug auf den das Stimmrecht übertragenden Abgeordneten bildet dieses Instrument die einzige Möglichkeit, wenigstens mittelbar noch an der Willensbildung des Landtages bei Abstimmungen und Wahlen und damit an den parlamentarischen Entscheidungen teilzunehmen. Der vollständige Verlust dieser Möglichkeit ist in der gebotenen Abwägung hoch anzusetzen.

Mit Blick auf den Landtag ist ein ähnliches Bild zu zeichnen: Das durch eine krisenhafte Notlage bedingte, nicht zu verhindernde Fehlen einer nicht unerheblichen Anzahl von Abgeordneten bei den zu treffenden Entscheidungen beeinträchtigt ihn in seiner dargestellten Repräsentationsfunktion, die er durch die Gesamtheit der Abgeordneten wahrnimmt. Fehlen Abgeordnete, kann es überdies zu einer Verschiebung der durch die Landtagswahlen festgelegten Mehrheitsverhältnisse oder gar zur Beschlussunfähigkeit des Landtages kommen. Auch diesen Verfassungsgütern gebührt in der Abwägung hohes Gewicht.

Auf der anderen Seite ist die Beeinträchtigung des Status der von der Stimmrechtsübertragung nicht profitierenden Abgeordneten zwar nicht trivial, bei einer realistischen Betrachtungsweise jedoch weniger gravierend, als dies bei einer streng formal erfolgenden Bewertung zunächst erscheinen mag. Zwar geht das BVerfG, wie dargestellt, davon aus, dass die Abgeordneten in Statusfragen (hier aber bezogen auf die Abgeordnetenentschädigung, nicht auf das Stimmrecht) „formal“ gleich zu behandeln sind, jedoch wollte

---

<sup>103</sup> BVerfG, Urt. vom 29. Sept. 1990, Az. 2 BvE 1/90 u.a., juris, Rn. 45; *Magiera*, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 38 Rn. 98-101 m.w.N. der Rspr. des BVerfG.

<sup>104</sup> BVerfG, Urt. vom 29. Sept. 1990, Az. 2 BvE 1/90 u.a., juris, Rn. 45.

<sup>105</sup> *Butzer* (Fn. 61), Art. 38 Rn. 158.

das BVerfG im vorgelegten Fall sichergestellt wissen, dass „keine Abhängigkeiten oder Hierarchien“ entstehen, die über das für die Arbeitsfähigkeit des Parlaments unabdingbare Maß hinausgehen.<sup>106</sup> Abhängigkeitsverhältnisse entstehen im vorliegenden Fall jedoch erkennbar ebenso wenig wie Über- oder Unterordnungsverhältnisse als Kennzeichen von Hierarchien (die Empfänger der Stimmrechte haben bei der Abstimmung „lediglich“ mehr Gewicht). Und auch die mit der Stimmübertragung verbundenen Benachteiligungen der übrigen Abgeordneten sind im Ergebnis eher theoretischer Natur. Da die Stimmübertragung innerhalb des jeweiligen politischen Lagers (innerhalb derselben Fraktion) erfolgen wird, haben die Stimmen der übrigen Abgeordneten praktisch nicht weniger Gewicht als zuvor. Im Gegenteil wird vermieden, dass, bedingt durch das Ausscheiden einzelner oder mehrerer Abgeordneter, das relative Gewicht der Stimmen der verbleibenden Abgeordneten sich erhöht (bis dahin, dass sich die Mehrheitsverhältnisse grundlegend verändern) – dieser Effekt entspricht im Übrigen exakt dem, der durch das dargestellte Pairing (s.o. aa) erzeugt wird, das seinerseits allgemein für verfassungskonform gehalten wird.

Das Stimmrecht der verbleibenden Abgeordneten wird schließlich auch nicht in einer Art und Weise beeinträchtigt, die den dargestellten, vom BVerfG entschiedenen Fällen entspräche. Es wird weder entzogen oder in seiner Ausübung beeinträchtigt noch findet eine Übertragung von Kompetenzen auf eine parlamentarische Untergliederung statt.

Wendet man den Blick auf die Judikatur des BVerfG zu Differenzierungen der Wahlrechtsgleichheit, ist zunächst zu konstatieren, dass das Gericht Differenzierungen des „Zählwertes und grundsätzlich auch – bei der Verhältniswahl – des Erfolgswertes der Wählerstimmen“ ausschließt.<sup>107</sup> Hieraus könnte man folgern, dass für die Abgeordneten im Grundsatz „one man, one vote“ dergestalt gilt, dass auch ausnahmslos eine Stellvertretung im Stimmrecht unzulässig ist. Die Möglichkeit der Stellvertretung beeinträchtigt aber weder den Zähl- noch den Erfolgswert der Stimme, sondern die (einfach zählende) Stimme wird nur, und zwar nur vertretungsweise, anders „zugeordnet“; zu einer unterschiedlichen Gewichtung der Stimme kommt es nicht, die Stimme eines Abgeordneten zählt nicht mehr als die der anderen. Das für das Wahlrecht geltende Verbot eines unterschiedlichen Zählwertes ist auch aus einem weiteren Grund auf den hier zu entscheidenden Fall einer Vertretung nicht übertragbar: Eine Beeinträchtigung des Zählwertes einer Stimme kann von vornhe-

---

<sup>106</sup> BVerfG, Urt. vom 21. Juli 2000, Az. 2 BvH 3/91, juris, Rn. 54.

<sup>107</sup> BVerfG, Urt. vom 29. Sept. 1990, Az. 2 BvE 1/90 u.a., juris, Rn. 43.

rein nicht in eine Kollisionslage mit einem eine Abwägung rechtfertigenden anderen Verfassungsgut geraten, der Zählwert ist als Ausgangspunkt der Wahl und nachfolgend der Ausübung des errungenen Mandats „unverhandelbar“ – für die Gleichheit des Mandats und die Ausübung des Stimmrechts gilt dies aber, wie die vorliegende Konstellation zeigt, keinesfalls in allen denkbaren Ausprägungen.

Weiter fällt auf, dass nach der Judikatur des BVerfG eine Sperrklausel prinzipiell zulässig sein kann;<sup>108</sup> hiermit aber ist der Effekt verbunden, dass eine größere Anzahl von Wählerstimmen sich in der Besetzung des Parlaments gar nicht niederschlägt. Einen vergleichbaren Effekt hat die Stimmrechtsübertragung zwischen Abgeordneten aber bei weitem nicht.

Unzulässig sind nach Ansicht des BVerfG ein Nominierungsmonopol der politischen Parteien, der Ausschluss unabhängiger Bewerber von der Wahlkampfkostenerstattung, die Möglichkeit der Listenverbindung, um als bloße Zählgemeinschaft die 5 %-Sperrklausel zu überwinden, sowie der Effekt des negativen Stimmgewichts, der dazu führt, dass sich die Zweitstimme eines Wählers bei der Mandatsverteilung nicht zugunsten, sondern zulasten der gewählten Partei auswirkt.<sup>109</sup> Keiner dieser Fälle ist in seiner Intensität der Beeinträchtigung der Wahlrechtsgleichheit auch nur annähernd vergleichbar mit dem der Stimmrechtsübertragung zwischen Abgeordneten im Falle einer krisenhaften Notlage.

Zuletzt ist auch keine – unterhalb einer Verfassungsänderung durch eine Geschäftsordnungsregelung zu treffende – Alternative erkennbar, die einerseits zu einer vergleichbaren Teilnahmemöglichkeit der verhinderten Abgeordneten führte, andererseits aber die an einer Stimmrechtsübertragung nicht partizipierenden Abgeordneten (noch) weniger belastete. Das Pairing kommt insofern nicht in Betracht, da dies zwar auch als verpflichtendes Instrument ausgestaltet werden könnte, den betroffenen Abgeordneten würde jedoch hierdurch ihr Stimmrecht vollständig entzogen und die Repräsentationsfunktion des Landtages litte durch diesen „doppelten“ Verlust umso mehr. In noch höherem Maße belastend wäre die Einrichtung eines Notparlaments oder -ausschusses, an dem nur wenige Abgeordnete teilnehmen können.

---

<sup>108</sup> BVerfG, Urt. vom 29. Sept. 1990, Az. 2 BvE 1/90 u.a., juris, Rn. 46.

<sup>109</sup> *Magiera* (Fn. 103), Rn. 101 m.w.N. der Rspr. des BVerfG.

Die Stimmrechtsübertragung kommt allerdings nur dann in Betracht, wenn eine digitale Teilnahme der Abgeordneten an der Sitzung nicht möglich ist, da anderenfalls die mit der Stimmrechtsübertragung verbundene Beeinträchtigung der Gleichheit des Mandats schon nicht erforderlich wäre.

Sofern in besonderen Konstellationen die Mandatsausübung durch technische Lösungen nicht ermöglicht werden kann, rechtfertigt der Zweck einer Stimmrechtsübertragung, die Repräsentations- und Funktionsfähigkeit des Landtages aufrechtzuerhalten, die damit verbundenen Beeinträchtigungen der Gleichheit der Mandate.

Angesichts der sehr strengen Anforderungen, die das BVerfG an die Zulässigkeit von Beeinträchtigungen der Gleichheit des Mandats stellt, der vorrangigen Möglichkeit von technischen Lösungen sowie der Tatsache, dass eine derartige, wenn auch (durch die vorauszusetzende Notsituation und die fehlende Möglichkeit zur digitalen Teilnahme) sehr eng begrenzte, Möglichkeit der Stimmrechtsübertragung ohne Vorbild im deutschen Verfassungsrecht ist und hierzu weder verfassungsgerichtliche Judikatur existiert noch das Thema eingehende Behandlung in der juristischen Literatur gefunden hat, empfiehlt der Parlamentarische Beratungsdienst allerdings nachdrücklich, ein derartiges Instrument, wenn überhaupt, nur durch eine Verfassungsänderung einzuführen.

## **b) Unmittelbarkeit der Wahl**

Der Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl aus Art. 22 Abs. 3 Satz 1 LV fordert, dass die Wähler die Abgeordneten selbst auswählen. Zwischen Wähler und Bestimmung der Abgeordneten darf kein fremder Wille (von Wahlmännern oder etwa von Volksvertretungen nachgeordneten Gebietskörperschaften) treten.<sup>110</sup> Das Wahlergebnis muss also ausschließlich von der Entscheidung des Wählers selbst abhängen.<sup>111</sup>

Der Grundsatz bezieht sich zunächst allein auf die (vorliegend nicht in Rede stehende) Wahl *zum* Parlament, nicht hingegen auf Abstimmungen und Wahlen *im* Parlament. Das BVerfG geht allerdings, wie soeben gezeigt (s.o. a bb) für den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit davon aus, dieser setze sich in der gleichen Mitwirkungsbefugnis der Abgeord-

---

<sup>110</sup> BVerfG, Beschl. vom 3. Juli 1957, Az. 2 BvR 9/56, juris, Rn. 16; *Butzer* (Fn. 61), Art. 38 Rn. 66.

<sup>111</sup> BVerfG, Beschl. vom 9. Juli 1957, Az. 2 BvL 30/56, juris, Rn. 29; *Butzer* (Fn. 61), Art. 38 Rn. 66. Das BVerfG, a.a.O., Rn. 31, versteht den Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl dabei als „unabdingbares formales Prinzip“.

neten im Parlament fort, beide besonderen Gleichheitssätze stünden im Hinblick auf das durch sie konkretisierte Prinzip der repräsentativen Demokratie in einem unauflösbaren, sich wechselseitig bedingenden Zusammenhang.<sup>112</sup> Vor dem Hintergrund dieser Rechtsprechung könnte man annehmen, der Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl stehe einer durch eine Stimmübertragung „vermittelten“ (durch andere Abgeordnete erst begründeten) Mitwirkung von Abgeordneten an parlamentarischen Entscheidungen entgegen. Gegen eine solche Annahme spricht allerdings die unterschiedliche Bedeutung der beiden legitimierenden Akte: Durch die Wahl zum Abgeordneten wird dessen Mandat erstmals begründet, ihr kommt konstitutive Wirkung für das gesamte parlamentarische Handeln des Abgeordneten zu. Demgegenüber bezöge sich die Stimmrechtsübertragung nicht auf den Abgeordnetenstatus, sondern verliehe lediglich die Kompetenz zur Stimmabgabe im Einzelfall. Auch die jeweils an dem legitimierenden Akt Beteiligten sind verschieden und stehen in einem grundlegend anderen Verhältnis zueinander. Die Wahl des Abgeordneten wird durch das Volk als Souverän vermittelt, bei der Stimmrechtsübertragung stehen sich „ranggleiche“ Abgeordnete gegenüber bzw. legitimieren einander. Und anders als die beiden vom BVerfG in Bezug zueinander gesetzten Gleichheitssätze, die das Gericht im Prinzip der repräsentativen Demokratie begründet sieht und daher in Zusammenhang setzt, fehlt ein derartiger starker verfassungsrechtlicher Konnex im vorliegenden Falle.

Der Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl erschöpft sich vorliegend in seiner Bedeutung für die Wahl und weist für die Stimmrechtsübertragung nicht hierüber hinaus. Folgt man dem nicht, gilt das zur Rechtfertigung der Beeinträchtigung der Gleichheit des Mandats Gesagte (s.o. a bb) entsprechend.

### **c) Stimmrecht als höchstpersönliches Recht?**

Aus der Pflicht der Abgeordneten zur Wahrnehmung ihres Mandats folgert der HessStGH, „eine irgendwie geartete Stellvertretung im weitesten Sinne gibt es für das Abgeordnetenmandat nicht“.<sup>113</sup> Die (nachvollziehbare) Entscheidung betraf das „ruhende Mandat“, das als verfassungswidrig qualifiziert wurde, und mithin den Fall einer vollständigen Übernahme des Mandats eines in ein Ministeramt wechselnden Abgeordneten durch einen nach-

---

<sup>112</sup> BVerfG, Urt. vom 21. Juli 2000, Az. 2 BvH 3/91, juris, Rn. 53.

<sup>113</sup> HessStGH, Urt. vom 7. Juli 1977, Az. P.St.783, juris, Rn. 101.

rückenden Abgeordneten. Der Fall einer bloßen Stimmrechtsübertragung im Krisenfall ist hiermit nicht vergleichbar.

In der juristischen Literatur wird vielfach (auch prominent und, soweit ersichtlich, unbestritten) angenommen, das Abgeordnetenmandat (bzw. das hiermit verbundene Amt)<sup>114</sup> sei nicht nur grundsätzlich unentziehbar, nicht einschränkbar und könne nicht ruhen gelassen werden,<sup>115</sup> sondern es sei höchstpersönlicher Natur und von dem Abgeordneten selbst auszuüben. Hieraus soll folgen, dass die mit ihm verbundenen Statusrechte nicht, „grundsätzlich“<sup>116</sup> auch nicht auf andere Abgeordnete, übertragbar seien, was insbesondere für das Stimmrecht gelte.<sup>117</sup> Weder könne daher, so wird illustriert, ein Abgeordneter aus Termingründen eine Rede im Plenum durch seinen Büroleiter halten lassen, noch könne er seine Stimme für eine Abstimmung auf einen anderen Abgeordneten mit der Folge eines Mehrfachstimmrechts übertragen. Hiervon zu unterscheiden seien die im Rahmen der Parlamentsautonomie zulässigen Stellvertreterregelungen für die Sitzungsteilnahme an Ausschüssen.<sup>118</sup>

Auch die dargestellte Position des Schrifttums erfasst den vorliegenden Fall einer Stimmrechtsübertragung in einer krisenhaften Notlage nicht (sondern ist auf die „Normallage“ bezogen). Dieser Fall hat auch, soweit ersichtlich, überhaupt noch nicht zur Diskussion gestanden. Eine Übertragung der Argumentation würde nicht überzeugen: Dass das parlamentarische Stimmrecht grundsätzlich unentziehbar und nicht einschränkbar ist (Ausnahmen sind unbestritten<sup>119</sup> immerhin im Falle eines Sitzungsausschlusses im Rahmen von Ordnungsmaßnahmen denkbar, § 35 GOLT), schließt die Möglichkeit einer freiwillig erfolgenden Übertragung erkennbar nicht aus. Der Hinweis auf das mit dem Abgeordnetenmandat verbundene Amt, das der Abgeordnete (auch) ausübt (die Landesverfassung verzichtet allerdings auf eine ausdrückliche Übernahme des Begriffs des Art. 48 Abs. 2

---

<sup>114</sup> *Wiefelspütz*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 12 Rn. 6.

<sup>115</sup> *Wiefelspütz* (Fn. 114), § 12 Rn. 6.

<sup>116</sup> *Haug*, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 2018, Art. 27 Rn. 67.

<sup>117</sup> *Haug* (Fn. 116), Art. 27 Rn. 67; *Kluth*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, 14. Aufl. 2018, Art. 38 Rn. 82; *Kretschmer* (Fn. 79), Art. 38 Rn. 68; *Wiefelspütz* (Fn. 114), § 12 Rn. 6; *Tebben*, in: Classen/Litten/Wallerath, Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 2. Aufl. 2015, Art. 22 Rn. 23; *Perne*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 79 Rn. 60; im Ergebnis auch *Lieber* (Fn. 8), Art. 56 Ziff. 2.7: „Ein Abgeordneter, der nicht anwesend ist, kann nicht abstimmen.“

<sup>118</sup> *Haug* (Fn. 116), Art. 27 Rn. 67.

<sup>119</sup> Vgl. aber *Lieber* (Fn. 8), Art. 56 Ziff. 2.7.

Satz 1 GG), führt vorliegend ebenfalls nicht weiter. Aus dem Amtscharakter des Mandats, das den Abgeordneten als einen mit eigenen Rechten ausgestatten Teil eines Verfassungsorgans ausweist,<sup>120</sup> folgt hierüber hinausgehend nur, dass sein Inhaber seine Aufgaben und Zuständigkeiten nicht im eigenen oder sonstigen Partikularinteresse, sondern als Dienst am Gemeinwohl wahrnimmt. Letzteres wird im offenen parlamentarischen Prozess bestimmt, in den der Abgeordnete seine Vorstellungen einzubringen hat.<sup>121</sup> Vermag der Abgeordnete dies in einer krisenhaften Notlage aber nicht persönlich zu leisten, liegt es nahe, sich am parlamentarischen (Abstimmungs-)Prozess immerhin mittelbar, durch die Stimmrechtsübertragung auf einen politisch gleichgesinnten Abgeordneten zu beteiligen.

Wenn zudem das Amt die Abgeordneten als Teil des Verfassungsorgans Landtag ausweist, sich die ihnen verliehenen Statusrechte funktional auf ihre organschaftliche Stellung beziehen und diese stützen und sichern sollen,<sup>122</sup> ist umso weniger einzusehen, warum eine Stimmrechtsübertragung zwischen Abgeordneten hiermit unvereinbar sein sollte. So hat auch das BVerfG angenommen, ein Bundestagsabgeordneter als Beteiligter eines Organstreitverfahrens könne sich selbst vertreten oder sich durch einen anderen Bundestagsabgeordneten vertreten lassen, da die Abgeordneten Rechte aus ihrer Organstellung als Mitglieder des Bundestages verfolgten.<sup>123</sup>

Eine Vertretung im Amt im Falle der Verhinderung ist schließlich für Verfassungsorgane der Regelfall – so für die Landtagspräsidentin in Art. 69 Abs. 1 Satz 1 LV, § 13 Abs. 1 Satz 1 GOLT; für den Ministerpräsidenten gem. Art. 91 Abs. 1 Satz 2 LV, § 7 Geschäftsordnung der Landesregierung; für den Präsidenten des Verfassungsgerichts gem. Art. 112 Abs. 2 Satz 1 LV, § 7 Abs. 1 Satz 2 VerfGGBBg. Dass der Abgeordnete ein „Amt“ innehat, kann also nicht per se zur Unzulässigkeit einer Stimmvertretung führen. Es lässt sich auch nicht argumentieren, die ausdrückliche Normierung der Stellvertretung in den genannten Fällen schliesse eine Weiterung für Abgeordnete aus; eine solche Annahme würde voraussetzen,

---

<sup>120</sup> *Lieber* (Fn. 8), Art. 56 Ziff. 1.1.; *Butzer* (Fn. 61), Art. 38 Rn. 116; *Morlok* (Fn. 8), Art. 38 Rn. 146: „Die mit dieser Position verbundenen Rechte sind Funktionsgarantien für den Bundestag als Volksvertretung. Dieses Amt begründet einen verfassungsrechtlichen Status eigener Art.“

<sup>121</sup> *Klein* (Fn. 8), Art. 38 Rn. 191; *Wiefelspütz* (Fn. 114), § 12 Rn. 6;

<sup>122</sup> *Klein* (Fn. 8), Art. 38 Rn. 193.

<sup>123</sup> BVerfG, Urt. vom 14. Juli 1959, Az. 2 BvE 2/58, 2 BvE 3/58, juris, Rn. 35; zuzugestehen ist allerdings uneingeschränkt, dass diese Vertretungsmöglichkeit allgemein bereits gesetzlich in § 22 Abs. 1 Satz 2 Bundesverfassungsgerichtsgesetz ausdrücklich vorgesehen ist.

dass sich in den genannten Normen der Wille des Verfassungsgebers niederschlägt, diesen ausschließenden Charakter zuzuerkennen (und nicht etwa eine „planwidrige“ Lücke anzunehmen ist). Dafür aber liegen keine Anhaltspunkte vor.

Im Ergebnis muss hier nicht entschieden werden, ob der Abgeordnete in der Regel selbst an Abstimmungen und Wahlen teilzunehmen hat und eine Stellvertretung grundsätzlich deshalb ausgeschlossen ist, weil er als Person gewählt wird<sup>124</sup> und in Person dazu verpflichtet ist, seine Vorstellungen in den das Gemeinwohl bestimmenden parlamentarischen Entscheidungsprozess einzubringen; denn in den Fällen, in denen der Abgeordnete wegen einer durch eine krisenhafte Notlage bedingten (unausweichlichen) Verhinderung an der Abstimmung oder Wahl nicht teilnehmen kann, liegt eine von der Regel abweichende Situation vor, in der den Rechten des Abgeordneten und den Bedürfnissen des Landtages besser Rechnung getragen wird, wenn die Möglichkeit einer Stimmrechtsübertragung eröffnet ist.

## **2. Vereinbarkeit einer Änderung der Landesverfassung mit dem Grundgesetz, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG**

Soll die Möglichkeit einer Übertragung des Stimmrechts im Zuge einer Verfassungsänderung (mit-)eröffnet werden, darf ihr das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG nicht entgegenstehen.<sup>125</sup>

### **a) Anforderungen des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG**

Nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG muss die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes entsprechen. Die Norm begrenzt damit einerseits die konstitutionelle Gestaltungsfreiheit der Länder, erkennt ihre Verfassungsautonomie andererseits zugleich

---

<sup>124</sup> In diese Richtung BVerfG, Urt. vom 17. Sept. 2013, Az. 2 BvR 2436/10, 2 BvE 6/08, juris, Rn. 93 (Fall Ramelow). Dies gilt im Falle einer Direktwahl, bei einer Listenwahl aber nur eingeschränkt; und auch bei der Direktwahl tritt der (erfolgreiche) Bewerber für eine politische Partei an, um derentwillen er regelmäßig jedenfalls auch gewählt wird.

<sup>125</sup> Die Frage stellte sich selbstverständlich auch im Falle einer einfachrechtlichen Normierung, vgl. nur *Dreier* in: *Dreier, GG*, Band 2, 3. Aufl. 2015, Art. 28 Rn. 51 m.w.N. Mangels Veranlassung ungeprüft bleibt, ob eine solche Norm landesverfassungswidriges Verfassungsrecht darstellen könnte; BVerfG, Urt. vom 3. Mai 2016, Az. 2 BvE 4/14, juris, Rn. 111; HmbgVerfG, Urt. vom 13. Okt. 2016, Az. 2/16, juris, Ls. 4 m.w.N.; HmbgVerfG, Urt. vom 23. Jan. 2017, Az. 8/15, juris, Rn. 125.



jedoch an.<sup>126</sup> Nach der grundlegenden Aussage des BVerfG zu Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG „genießen die Länder Verfassungsautonomie. Soweit das Grundgesetz nicht besondere Anforderungen statuiert, können sie ihr Verfassungsrecht und ihre Verfassungsgerichtsbarkeit nach eigenem Ermessen ordnen. Sie können in ihre Verfassung nicht nur Staatsfundamentalnomen aufnehmen, die das Grundgesetz nicht kennt, sondern auch Staatsfundamentalnomen, die mit den entsprechenden Staatsfundamentalnomen der Bundesverfassung nicht übereinstimmen. Sie sind auch weitgehend frei in der Entscheidung, ob sie Regelungen, die das Grundgesetz enthält, in ihre Landesverfassungen übernehmen oder nicht.“<sup>127</sup>

Für die notwendige nähere Bestimmung der Bindungswirkung der in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG angesprochenen Grundsätze für die Verfassungen der Länder wird Rekurs genommen auf die freiheitlich-demokratische Grundordnung des Grundgesetzes sowie vor allem auf die durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Grundsätze der Art. 1 und 20 GG: Das Grundgesetz könne den Bundesländern (nur) jene Mindeststandards setzen, die es auch für den eigenen Verfassungsraum als unabdingbar ansehe.<sup>128</sup>

Daher verlangt Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG im Ergebnis nicht Uniformität, sondern nur ein Mindestmaß an grundsätzlicher Übereinstimmung der landesverfassungsrechtlichen Regelungen mit den Grundsätzen des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG.<sup>129</sup>

In Bezug auf das in Art. 28 Abs.1 Satz 1 GG aufgeführte Demokratieprinzip, das von einer landesverfassungsrechtlichen, die Statusrechte der Abgeordneten betreffenden Norm berührt sein kann, gilt, dass die Grundentscheidung des Art. 20 Abs. 2 GG für die Volkssouveränität und die daraus folgenden Grundsätze der demokratischen Organisation und Legitimation von Staatsgewalt auch für die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern ver-

---

<sup>126</sup> *Nierhaus/Engels*, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 28 Rn. 7; *Hellermann*, in: Beck OK, 43. Ed. Mai 2020, Art. 28 Rn. 2.

<sup>127</sup> BVerfG, Urt. vom 21. Nov. 2017, Az. 2 BvR 2177/16, juris, Rn. 46 m.w.N.

<sup>128</sup> *Nierhaus/Engels* (Fn. 126), Art. 28 Rn. 9; *Mehde*, in: Maunz/Dürig, GG, 90. EL Febr. 2020, Art. 28 Abs. 1 Rn. 48; *Dreier* (Fn. 125), Art. 28 Rn. 53; *Hellermann* (Fn. 126), Art. 28 Rn. 2.

<sup>129</sup> *Nierhaus/Engels* (Fn. 126), Art. 28 Rn. 7, 9. Daher ist die Bestimmung der Regeln, nach denen sich die Bildung der Landesverfassungsorgane, ihre Funktionen und ihre Kompetenzen bemessen, Sache der Länder. So wird davon ausgegangen, *Nierhaus/Engels* (Fn. 126), Art. 28 Rn. 15 m.w.N., dass sie etwa die Freiheit zur Einführung eines Präsidialsystems oder eines Zwei-Kammer-Systems, zur Festlegung der Dauer der Legislaturperiode, für ein Selbstauflösungsrecht der Landesparlamente, zur Möglichkeit der Abwahl des Regierungschefs, für die Ministeranklage und für den Ausschluss des konstruktiven Misstrauensvotums besitzen.

bindlich sind. Damit sollen die Einführung einer Volksdemokratie, einer Räterepublik, einer Partei- oder Klassenherrschaft, ein weitgehendes Notverordnungsrecht der Exekutive und die Abschaffung des demokratischen Mehrheitsprinzips unvereinbar sein,<sup>130</sup> und die Unabhängigkeit der gewählten Abgeordneten ist stets zu wahren<sup>131</sup>.

Abgesehen von diesen zentralen Anforderungen aber gilt nach der Rechtsprechung des BVerfG für die Ausgestaltung insbesondere der Statusrechte der Abgeordneten im Rahmen ihrer parlamentarischen Tätigkeit: „Die Bedeutung der parlamentsrechtlichen Regelungen des Grundgesetzes und der zu ihnen ergangenen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beschränkt sich darauf, den nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG zu gewährleistenden Grundsätzen der verfassungsmäßigen Ordnung in den Ländern in Bezug auf das Landesparlament Konturen zu geben. Die Bestimmungen über den Status der Bundestagsabgeordneten und die Stellung des Bundestages sind dabei nicht in ihren konkreten Ausgestaltungen, sondern nur in ihren essentiellen, den deutschen Parlamentarismus prägenden Grundsätzen für die Verfasstheit der Länder von Bedeutung.“<sup>132</sup> Im Übrigen steht es den Ländern frei, den Status der Landtagsabgeordneten abweichend von den Art. 38 ff. GG zu regeln.<sup>133</sup>

Das BVerfG versteht Art. 38 Abs. 1 GG allerdings wiederum insoweit als Grenze der Regelungsmacht der Landesparlamente, als das Prinzip der repräsentativen Demokratie, speziell auch in seiner Konkretisierung des Grundsatzes der Gleichheit des Mandats, betroffen ist. Daher hat es die Zahl der mit Zulagen bedachten Funktionsstellen von Abgeordneten auf wenige politisch besonders herausgehobene parlamentarische Positionen beschränkt (bejaht für Fraktionsvorsitzende, nicht für aber stellvertretende Fraktionsvorsitzende und parlamentarische Geschäftsführer oder Ausschussvorsitzende).<sup>134</sup> Weiter hat das Gericht die aus Art. 48 Abs. 3 GG entwickelten Grundsätze über die Entschädigung der Abgeordneten als über Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG für die Landesverfassungen verbind-

---

<sup>130</sup> *Nierhaus/Engels* (Fn. 126), Art. 28 Rn. 15. Hierneben gibt das Demokratieprinzip (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) den Ländern vor, ein Verfahren zur Prüfung ihrer Parlamentswahlen einzurichten, BVerfG, Beschl. vom 16. Juli 1998, Az. 2 BvR 1953/95, juris, Rn. 18; BVerfG, Urt. vom 8. Febr. 2001, Az. 2 BvF 1/00, juris, Rn. 90.

<sup>131</sup> *Dreier* (Fn. 128), Art. 28 Rn. 55.

<sup>132</sup> BVerfG, Beschl. vom 17. Sept. 2013, Az. 2 BvR 2436/10, 2 BvE 6/08, juris, Rn. 104 (Fall Ramelow); BVerfG, Urt. vom 21. Juli 2000, Az. 2 BvH 3/91, juris, Rn. 41.

<sup>133</sup> BVerfG, Urt. vom 21. Juli 2000, Az. 2 BvH 3/91, juris, Rn. 41.

<sup>134</sup> BVerfG, Urt. vom 21. Juli 2000, Az. 2 BvH 3/91, juris, Rn. 50, 61 ff.

lich erklärt; diese rechneten zu den Essentialen des demokratischen Prinzips.<sup>135</sup> Und schließlich hat es die „Freiheit des Abgeordneten von exekutiver Beobachtung, Beaufsichtigung und Kontrolle“ als „Grundbedingungen des freien Mandats, die im Demokratie- und Gewaltenteilungsprinzip wurzeln“ eingestuft und ausgeführt, diese „Essentialien“ verlangten wegen Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG „auch für den Verfassungsbereich der Länder Beachtung“. <sup>136</sup>

In der juristischen Literatur wird hierüber hinaus davon ausgegangen, auch das ruhende Mandat verstoße gegen Art. 28 Abs. 1 GG.<sup>137</sup> Dagegen sind Ausgestaltungen des Kündigungsschutzes der Abgeordneten (Art. 48 Abs. 2 Satz 2 GG) im Einzelnen (vom Bundesgerichtshof und vom Bundesarbeitsgericht) nicht beanstandet worden.<sup>138</sup>

Der Judikatur des BVerfG wird vorgehalten, die in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG vorgesehene Beschränkung der Homogenitätsanforderungen auf die „Grundsätze“ des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates nicht im Sinne einer Beschränkung des Anforderungsprofils mit der Folge einer entsprechenden Zurückhaltung in der Normanwendung klar zu konturieren. Vielmehr würden die in Art. 20 Abs. 1 und 2 GG verbrieften Grundsätze regelmäßig eher gleichgesetzt mit den Grundsätzen des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG.<sup>139</sup>

## **b) Stellungnahme**

Misst man die Frage der Übertragung des Stimmrechts in krisenhaften Notsituationen an den Vorgaben des Art. 28 Abs.1 Satz 1 GG, wie sie in der skizzierten Judikatur des

---

<sup>135</sup> BVerfG, Urt. vom 5. Nov. 1975, Az. 2 BvR 193/74, juris, Rn 47; krit. zur Judikatur des BVerfG *Dreier* (Fn. 128), Art. 28 Rn. 60.

<sup>136</sup> BVerfG, Beschl. vom 17. Sept. 2013, Az. 2 BvR 2436/10, 2 BvE 6/08, juris, Rn. 105 (Fall Ramelow).

<sup>137</sup> *Nierhaus/Engels* (Fn. 126), Art. 28 Rn. 15 m.w.N.; *Schwarz*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 28 Rn. 48. Das ruhende Mandat ist allerdings in den Verfassungen der Länder Bremen (Art. 108 Abs. 2) und Hamburg (Art. 39) vorgesehen und vom HessStGH, Urt. vom 7. Juli 1977, Az. P.St.783, juris, (nur) in seiner einfach-gesetzlichen Ausgestaltung für verfassungswidrig erklärt worden.

<sup>138</sup> BGH, Urt. vom 2. Mai 1985, Az. III ZR 4/84, juris, Rn. 20 ff.; vgl. auch BAG, Urt. vom 30. Juni 1994, Az. 8 AZR 94/93, juris, Rn. 23.

<sup>139</sup> *Mehde* (Fn. 128), Art. 28 Abs. 1 Rn. 49 m.w.N.; *Dreier* (Fn. 128), Art. 28 Rn. 60; *Hellermann* (Fn. 126), Art. 28 Rn. 10; *Löwer*, in: von Münch/Kunig, GG, Band 2, 6. Aufl. 2012, Art. 28 Rn. 15; *Schwarz* (Fn. 137), Art. 28 Rn. 37; vgl. auch VerfG Bbg, Urt. vom 12. Okt. 2000, Az. 19/00, juris, Rn. 26: „Soweit das Wahlrecht für die Wahlen zum Landtag jedoch erkennbar in Anlehnung an das Bundeswahlrecht ausgestaltet ist, ist die hierzu ergangene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einschlägig. Die wesentlichen wahlsystembestimmenden Grundentscheidungen sind im Bund und im Land Brandenburg identisch.“

BVerfG ihre Ausprägung gefunden haben, gilt Folgendes: Lassen sich die Normativbestimmungen des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG als Gestaltungsvorgaben für das Landesverfassungsrecht im Sinne von auf Grundsätze verpflichtende Richtlinien verstehen, bei deren Umsetzung die Länder den identitätsstiftenden Kern der Bundesverfassung wahren, sich an deren Kernelemente halten müssen, wohingegen ihnen ansonsten eine länderfreundlich zu bestimmende Bandbreite von Entscheidungsmöglichkeiten offensteht,<sup>140</sup> sollte eine nur ausnahmsweise, in einer krisenhaften Notsituation erfolgende, vom Willen der beteiligten Abgeordneten getragene, sachlich und zeitlich begrenzte Durchbrechung der im Regelfall unberührt bleibenden unmittelbaren Zurechenbarkeit des Stimmverhaltens eines Abgeordneten nicht als Verletzung der Essentialien des Demokratieprinzips und der hieraus abzuleitenden Anforderungen an die (gleiche) Ausübung des Mandats gewertet werden. Die Problematik der ausnahmsweise erfolgenden Übertragbarkeit des Stimmrechts in Notlagen kann nicht zu den konturgebenden Grundsätzen der verfassungsmäßigen Ordnung gerechnet werden, sondern stellt eine Frage der konkreten Ausgestaltung des Status der Abgeordneten dar. Ein Eingriff in die Freiheit der Abgeordneten vergleichbar der der „exekutiven Beobachtung, Beaufsichtigung und Kontrolle“ findet nicht statt. Ein Vergleich mit dem ruhenden Mandat ist aus den bereits genannten Gründen nicht zu ziehen. Und schließlich wird die Notwendigkeit einer je persönlichen Legitimation, der die Abgeordneten für ihr Handeln durch das Staatsvolk bedürfen, nicht zur Disposition gestellt, wenn unter den Voraussetzungen eines Notstandes Entscheidungsbefugnisse im Einzelfall zwischen gleichermaßen legitimierten Abgeordneten übertragen werden.

Das Grundgesetz lässt für die Krisensituation des Verteidigungsfalls im Übrigen viel weitergehende Beeinträchtigungen des Demokratieprinzips zu. Wenn Art. 53a, 115e GG (Gemeinsamer Ausschuss) für den Verteidigungsfall die Übertragung der Rechte des Bundestages (und des Bundesrates) auf ein „Notparlament“ (mit derzeit 32 Bundestagsabgeordneten) und somit viel gewichtigere Einschnitte in die Rechte aller Abgeordneten, die dem Gemeinsamen Ausschuss nicht angehören, zulässt, zeigt das Grundgesetz selbst für den Krisenfall (den Verteidigungsfall), in dem dem rechtzeitigen Zusammentritt des Bundestages unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen oder dieser nicht beschlussfähig ist (Art. 115a Abs. 2, Art. 115e Abs. 1 GG), eine sehr weitgehende Möglichkeit der Einschränkung des Demokratieprinzips auf. Die Übertragung des Stimmrechts zwischen ein-

---

<sup>140</sup> Schwarz (Fn.137 ), Art. 28 Rn. 14, 37, 38.

zelnen Abgeordneten bleibt hierhinter jedenfalls allzu weit zurück, als dass das Vorliegen eines Verstoßes gegen den identitätsstiftenden Kern des Grundgesetzes angenommen werden könnte; dies gilt trotz der höheren Voraussetzungen, die Art. Art. 115a Abs. 2, Art. 115e Abs. 1 GG (kein Zusammentritt, keine Beschlussfähigkeit des Bundestages) im Vergleich zum vorliegend zu beurteilenden Sachverhalt stellen, bei dem die fehlende Beschlussfähigkeit des Landtages nicht Bedingung der Übertragbarkeit des Stimmrechtes sein soll, da auch die jeweiligen Konsequenzen sich erheblich voneinander unterscheiden.

Im Ergebnis steht das Homogenitätsprinzip des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG einer Übertragung des Stimmrechtes zwischen Abgeordneten in einer krisenhaften Notsituation nicht entgegen.

### **III. Stellvertretende Mitglieder, insbesondere im Präsidium (Frage 1 d)**

Der Landtag wählt gem. Art. 69 Abs. 1 Satz 1 LV „in seiner ersten Sitzung aus seiner Mitte ein Präsidium, bestehend aus dem Präsidenten, zwei Vizepräsidenten und weiteren Mitgliedern“. Damit gibt die Landesverfassung weder eine absolute Mindest- oder eine Höchstzahl an Mitgliedern des Präsidiums vor,<sup>141</sup> noch wird die Wahl stellvertretender Präsidiumsmitglieder ausgeschlossen.

Auch für Art. 40 Abs. 1 Satz 1 GG, wonach der Bundestag seinen Präsidenten, dessen Stellvertreter und die Schriftführer wählt, wird von der im Übrigen bestehenden verfassungsrechtlichen Ungebundenheit des Bundestages ausgegangen. Art. 40 Abs. 1 Satz 1 GG berechtige und verpflichte „den Bundestag, einen Präsidenten, dessen Stellvertreter (die Vizepräsidenten) und die Schriftführer zu wählen. Alles weitere wie insbesondere die Art und Weise der Wahl, die Bestimmung von Aufgaben und Befugnissen ..., die Ergänzung der genannten um weitere Organe (Präsidium, Ältestenrat) und die Verteilung der Zuständigkeiten unter ihnen bleibt der Regelung durch die Geschäftsordnung überlassen“.<sup>142</sup>

Allerdings hat die Wahl der Mitglieder (hiervon wären auch etwaige stellvertretende Mitglieder erfasst) gem. Art. 69 Abs. 1 Satz 1 LV in der „ersten Sitzung“ des Landtages zu erfolgen. Diese Vorgabe betrifft aber nur den Fall des erstmals, in der konstituierenden

---

<sup>141</sup> Vgl. *Lieber* (Fn. 8), Art. 69 Ziff. 1, 2.2.

<sup>142</sup> *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, 89. EL Okt. 2019, Art. 40 Rn. 87.

Sitzung zu wählenden Präsidiums; Normzweck ist die frühestmögliche Herstellung der Handlungsfähigkeit des Landtages. Ein hierüber hinausgehender Gehalt dergestalt, dass nach dieser erstmaligen Wahl keine weiteren Wahlen – etwa im Falle des Ausscheidens eines Präsidiumsmitglieds – mehr stattfinden dürfen, kommt der Norm dagegen nicht zu. Anderenfalls könnte der Anspruch einer während der laufenden Wahlperiode neugebildeten Fraktion aus Art. 69 Abs. 1 Satz 3 LV auf Vertretung im Präsidium, dem adäquat nur durch eine Nachwahl Rechnung getragen werden kann, nicht erfüllt werden.

Ändert der Landtag daher seine Geschäftsordnung dahin, dass dem Präsidium zukünftig auch stellvertretende Mitglieder angehören sollen, können diese gewählt werden, ohne dass zuvor eine Änderung der Verfassung erforderlich ist.<sup>143</sup>

Für die Ausschüsse geben die Art. 70 bis 72 LV keine Vorgaben bzgl. der Benennung von stellvertretenden Mitgliedern. Der Landtag kann dies daher im Rahmen seiner Geschäftsordnungsautonomie regeln (§ 74 Abs. 2 und 3 GOLT). Das Petitionsgesetz macht keine eigenständigen Vorgaben, das Untersuchungsausschussgesetz regelt die Zusammensetzung in seinem § 4 und sieht dabei die Wahl von stellvertretenden Mitgliedern vor, und das Wahlprüfungsgesetz verweist in seinem § 5 Abs. 2 für die Wahl der Mitglieder des Wahlprüfungsausschusses auf die Geschäftsordnung des Landtages.

#### **IV. Digitale Sitzungen und Stellvertreterregelungen national, international<sup>144</sup>**

##### **1. Digitale Sitzungen, internationale Regelungen und Praktiken**

Die Verfassungen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union beinhalten keine Regelungen zur Durchführung digitaler Sitzungen der Parlamente und ihrer Ausschüsse, sondern lediglich Notstandsverfassungen. Das Europäische Parlament (EP) lässt (teil-)digitale Sitzungen aufgrund seiner geltenden Geschäftsordnung zu. Jüngst sind darüber hinaus in mehreren Fällen Änderungen der Geschäftsordnungen nationaler Parlamente vorgenommen worden, mit denen digitale Sitzungen des Plenums und der Ausschüsse ermöglicht werden.

---

<sup>143</sup> Unbeschadet der Frage, ob eine Änderung der Vorschrift des § 11 Abs. 1 GOLT zwingend erforderlich wäre, bietet sich diese zumindest an, wenn erstmals stellvertretende Mitglieder des Präsidiums vorgehen werden sollen.

<sup>144</sup> Die Recherche zu diesem Teil des Gutachtens wurde weit überwiegend von *Sebastian Kürten* geleistet.

## a) Europäisches Parlament

Das EP hat auf Grundlage der Art. 187, 192 seiner Geschäftsordnung<sup>145</sup> elektronische Abstimmungen zugelassen<sup>146</sup> und in seiner als Teil-Video-Konferenz ausgestalteten Sitzung vom 16./17. April 2020 auch durchgeführt. Hierfür waren nur diejenigen Mitglieder des Parlaments anwesend, die von ihren Fraktionen dafür benannt worden waren, das Wort zu ergreifen. Die meisten Abgeordneten waren nur per Streaming „anwesend“.<sup>147</sup>

Art. 187 GO EP lautet:

### „Artikel 187 Abstimmung

1. Das Parlament stimmt in der Regel durch Handzeichen ab. Der Präsident kann jedoch jederzeit entscheiden, dass die Abstimmungen mittels elektronischer Abstimmungsanlage vorgenommen werden.

2. Der Präsident erklärt die einzelnen Abstimmungen für eröffnet und für geschlossen. Hat der Präsident die Abstimmung für eröffnet erklärt, sind neben den Ausführ-

---

<sup>145</sup> Die Geschäftsordnung der 9. Wahlperiode, Stand: 19. Dez. 2019, findet sich hier:

[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02-RULE-192\\_DE.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02-RULE-192_DE.html).

<sup>146</sup> Mitteilung 4/2020, PE 649.211/BUR vom 23. März 2020; hierzu bereits oben I. 2. Im Einzelnen ist hier geregelt: „Artikel 1: Ist der Präsident der Auffassung, dass die in den Artikeln 4, 5 und 6 des Beschlusses vom 3. Mai 2004 über die Regelung für die Abstimmungen festgelegten Bedingungen für die Verwendung der elektronischen Abstimmungsanlage angesichts der durch den Ausbruch von COVID-19 verursachten Lage der öffentlichen Gesundheit ein Risiko für die Gesundheit der Mitglieder oder der Bediensteten des Europäischen Parlaments darstellen könnten oder dass die Verwendung der Anlage durch die systematischen Reisebeschränkungen, die in einer Reihe von Mitgliedstaaten gelten, maßgeblich behindert wird, kann der Präsident beschließen, dass für die von ihm festgelegten Abstimmungen die in Artikel 2 festgelegte alternative elektronische Abstimmungsanlage verwendet wird. 2. Der Präsident veröffentlicht die gemäß Absatz 1 gefassten Beschlüsse mindestens 24 Stunden vor dem Beginn der betreffenden Abstimmung auf der Website des Parlaments. Artikel 2: Beschließt der Präsident gemäß Artikel 1, dass die alternative elektronische Abstimmungsanlage verwendet wird, findet die Abstimmung nach folgenden Modalitäten statt: a) Die Abstimmungsliste sowie der Zeitpunkt des Beginns und des Endes der Abstimmung werden auf der Website des Parlaments veröffentlicht. Die Abstimmungsliste, der Abstimmungszettel sowie der Zeitpunkt des Beginns und des Endes der Abstimmung werden jedem Mitglied über die Mailbox „plenaryvote@europarl.europa.eu“ per E-Mail an seine dienstliche Mailbox übermittelt. b) Das Mitglied stimmt ab, indem es den Abstimmungszettel auf Papier ausfüllt und unterzeichnet. c) Das Mitglied übermittelt eine Kopie seines Abstimmungszettels – eingescannt oder abfotografiert im PDF- oder JPG-Format oder in einem ähnlichen elektronischen Standardformat, das ein klares und lesbares Bild ermöglicht – per E-Mail von seiner dienstlichen Mailbox an die Mailbox ‘plenaryvote@europarl.europa.eu’. d) Der Präsident stellt das Abstimmungsergebnis auf der Grundlage der Abstimmungszettel fest, die den in den Buchstaben b und c festgelegten Anforderungen entsprechen und vor oder zu dem unter Buchstabe a genannten Zeitpunkt des Endes der Abstimmung eingegangen sind. e) Die Verwendung der alternativen elektronischen Abstimmungsanlage wird zusammen mit dem Abstimmungsergebnis in das Sitzungsprotokoll aufgenommen.“

<sup>147</sup> Lenz/Schulte (Fn. 3), S. 7.

rungen des Präsidenten selbst keine anderen Ausführungen zulässig, bis der Präsident die Abstimmung für geschlossen erklärt hat.

3. Für die Annahme oder Ablehnung eines Textes werden nur die abgegebenen Ja- und Nein-Stimmen bei der Berechnung des Abstimmungsergebnisses berücksichtigt, ausgenommen in den Fällen, für die in den Verträgen eine spezifische Mehrheit vorgesehen ist.

4. Entscheidet der Präsident, dass das Ergebnis einer Abstimmung durch Handzeichen unklar ist, wird elektronisch und im Falle einer Störung der Abstimmungsanlage durch Aufstehen oder Sitzenbleiben abgestimmt.

5. Der Präsident stellt das Abstimmungsergebnis fest und gibt es bekannt.

6. Das Ergebnis der Abstimmung wird festgehalten.“

Artikel 192 GO EP lautet:

„Artikel 192 Verwendung der elektronischen Abstimmungsanlage

1. Die technischen Anwendungsbestimmungen für die Benutzung der elektronischen Abstimmungsanlage werden vom Präsidium festgelegt.

2. Bei elektronischer Abstimmung wird, sofern es sich nicht um eine namentliche Abstimmung handelt, nur das zahlenmäßige Abstimmungsergebnis festgehalten.

3. Der Präsident kann jederzeit entscheiden, die elektronische Abstimmungsanlage zu verwenden, um das Erreichen einer Schwelle zu überprüfen.“

Das vom EP gewählte Verfahren wird kritisch bewertet, da es hierfür an einer ausreichenden Grundlage in den genannten Bestimmungen fehle: Die Abstimmung erfolge hiernach in der Regel durch Handzeichen. Nur wenn der Präsident entscheide, dass das Ergebnis einer Abstimmung durch Handzeichen unklar sei, werde elektronisch abgestimmt.<sup>148</sup>

---

<sup>148</sup> Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages (Fn. 3), S. 4; ablehnend auch der Wissenschaftliche Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin (Fn. 42), S. 3: „Ob das durchgeführte Verfahren den Regularien entspricht, kann bezweifelt werden, da mit der elektronischen



## **b) Nationalstaatliche Normierungen und Praktiken**

### **aa) Estland**

In Estland ist die Geschäftsordnung des Parlaments mit dem Ziel der Ermöglichung digitaler Sitzungen im Kern wie folgt geändert worden:<sup>149</sup>

" Abschnitt 4 § 89 Durchführen einer Remote-Sitzung

(1) Wenn zwingende Gründe vorliegen, kann der Vorstand des Parlaments beschließen, eine Sitzung mit Fernbeteiligung abzuhalten.

(2) Eine Sitzung mit Fernbeteiligung ist eine Sitzung des Parlaments, die auf elektronischem Wege besucht werden kann, ohne physisch anwesend zu sein.

(3) Eine Fernbeteiligungssitzung kann durchgeführt werden, wenn den Mitgliedern des Parlaments die Möglichkeit garantiert wird, die Sitzung am Echtzeit-Sitzungsmonitor zu verfolgen, um Sitzungsoperationen (Präsentationsentwurf, Präsentation, Präsentation einer mündlichen Frage, Rede, Protestübermittlung, Abstimmung und andere Operationen) durchzuführen und sie als Hindernis zu melden.

(4) Bei einer Sitzung mit Fernbeteiligung wendet der Vorsitzende der Sitzung die Bestimmungen über die Abhaltung einer Sitzung dieses Gesetzes mit den für die Abhaltung einer Sitzung mit Fernbeteiligung erforderlichen Spezifikationen an und hindert ein Mitglied des Parlaments nicht daran, seine Rechte auszuüben.

(5) Gibt es Hindernisse, die das Abhalten einer Sitzung mit Fernbeteiligung nicht zulassen, so setzt der Vorsitzende der Sitzung die Sitzung aus, bis die Hindernisse beseitigt sind.

(6) Nimmt ein Mitglied des Parlaments aus Gründen, die außerhalb der Kontrolle der Kanzlei des Parlaments liegen, an einer Sitzung mit Fernbeteiligung teil,<sup>150</sup> so

---

Abstimmungsanlage` die Anlage im Parlamentsgebäude gemeint sein dürfte und nicht eine Abstimmung per E-mail von zu Hause aus."

<sup>149</sup> Die Übersetzung ist nicht autorisiert, sondern wurde ausschließlich mithilfe eines Internettools erstellt: <https://translate.google.com/translate?depth=1&hl=de&pto=aue&rurl=translate.google.com&sl=auto&sp=nmt4&tl=de&u=https://www.riigikogu.ee/download/71bea3d7-cc6c-4b68-a1ca-87865424dd75>.

<https://www.riigikogu.ee/en/press-releases/constitutional-committee-en/constitutional-committee-initiated-bill-allowing-teleworking-plenary-sittings/>.

kann der Vorsitzende der Sitzung beschließen, die Sitzung mit den Mitgliedern des Parlaments fortzusetzen, die an der Sitzung teilnehmen können.

(7) Der Vorsitzende des Parlaments teilt den Mitgliedern des Parlaments mindestens drei Tage vor der Sitzung die Abhaltung einer Sitzung mit Fernbeteiligung mit. Die Kündigungsfrist kann aus zwingenden Gründen kürzer sein.“

## **bb) Großbritannien**

Im britischen Unterhaus war es Abgeordneten im Frühjahr d.J. durch eine Ausnahmeregelung vorübergehend ermöglicht worden, per Videokonferenz (diese stand maximal 120 der 650<sup>151</sup> Abgeordneten zur Verfügung) an Parlamentsdebatten teilzunehmen. Es entstand ein „hybrides“ Parlament. Im Plenarsaal durften bis zu 50 Abgeordnete anwesend sein, darunter der Speaker und die Minister; via „Zoom“ konnten bis zu 120 Abgeordnete zugeschaltet werden. Presseberichten zufolge haben auch bereits Abstimmungen stattgefunden.<sup>152</sup>

## **cc) Lettland**

Das lettische Parlament informiert wie folgt:<sup>153</sup>

„Die Saeima ist eines der ersten Parlamente der Welt, das während der COVID-19-Krise vollständig auf Fernarbeit umgestellt hat. Dank der neuen e-Saeima-Plattform

---

<sup>150</sup> Ob es sich hier um einen Übersetzungsfehler handelt und die Nicht-Teilnahme gemeint ist, muss dahinstehen. Der Originaltext lautet:

(6) Kui Riigikogu liikme kaugosalusega istungist osavõtt on takistatud Riigikogu Kantseleist mitteleenvatel põhjustel, võib istungi juhataja otsustada istungi jätkamise nende Riigikogu liikmetega, kes saavad istungil osaleda.

<sup>151</sup> <https://members.parliament.uk/parties/Commons>.

<sup>152</sup> <https://www.parliament.uk/business/news/2020/april1/virtual-house-of-commons-end-of-week-one/>;  
<https://www.hansardsociety.org.uk/publications/proposals-for-a-virtual-parliament>;  
<https://www.welt.de/debatte/kommentare/article208239699/Corona-Ohne-Tumulte-macht-das-britische-Parlament-kaum-Spass.html>.

<sup>153</sup> Die Übersetzung ist nicht autorisiert, sondern wurde ausschließlich mithilfe eines Internettools erstellt:  
[https://translate.googleusercontent.com/translate\\_c?depth=1&hl=de&pto=aue&rurl=translate.google.com&sl=auto&sp=nmt4&tl=de&u=https://www.saeima.lv/en/news/saeima-news/28986-the-latvian-parliament-ready-for-work-using-the-e-saeima-platform&usg=ALkJrhixTN8yTT2PiE8QQtRQX28z3GFw0w](https://translate.googleusercontent.com/translate_c?depth=1&hl=de&pto=aue&rurl=translate.google.com&sl=auto&sp=nmt4&tl=de&u=https://www.saeima.lv/en/news/saeima-news/28986-the-latvian-parliament-ready-for-work-using-the-e-saeima-platform&usg=ALkJrhixTN8yTT2PiE8QQtRQX28z3GFw0w).

können Plenarausstattungen<sup>154</sup> jetzt remote abgehalten werden, wobei Abgeordnete von außerhalb des Parlamentsgebäudes teilnehmen.

Die erste Remote-Sitzung der Saeima mit dem e-Saeima-Tool ist am Dienstag, den 26. Mai, um 14:00 Uhr geplant. Während der Sitzung werden die Abgeordneten über den Gesetzesentwurf zur administrativ-territorialen Reform abstimmen. Wie andere Armaturen [?] in der Notsituation werden sich die Abgeordneten in verschiedenen Räumen der Saeima-Gebäude befinden, aber sie werden auch die neue Plattform nutzen. Bei Bedarf wird auch technischer Support angeboten. Die Arbeit der Saeima bleibt für die Öffentlichkeit zugänglich, und jeder Interessierte kann die Remote-Sitzung wie gewohnt live auf der Saeima-Website und im Facebook-Konto von Note verfolgen.

Das lettische Parlament hat das e-Saeima-Tool entwickelt. Hiermit kann die Parlamentsarbeit vollständig digital erfolgen. Die Plattform ermöglicht Echtzeit-Debatten und Abstimmungen. Sie gibt die Plenaragenda wieder und listet alle an der Debatte teilnehmenden Abgeordneten. Für Abstimmungen stellt die Plattform die Schaltflächen ´für`, ´gegen` und ´enthalten` zur Verfügung. Nachdem der Abstimmungsmodus freigeschaltet wurde, haben die Abgeordneten 30 Sekunden Zeit, ihre Entscheidung zu treffen. Binnen dieser Zeit können sie ihre Entscheidung ändern. Anschließend werden die Abstimmungsergebnisse gemäß dem Sitzplan der Plenarkammer des Parlaments auf dem Bildschirm angezeigt.“

## **dd) Polen**

In Polen ist die Geschäftsordnung des Sejm umfangreich ergänzt worden, um digitale Sitzungen des Plenums und der Ausschüsse zu ermöglichen:<sup>155</sup>

---

<sup>154</sup> Gemeint sein dürften Plenarsitzungen.

<sup>155</sup> Die Übersetzung ist nicht autorisiert, sondern wurde mithilfe eines Internettools erstellt und anschließend sprachlich durchgesehen.

[http://translate.googleusercontent.com/translate\\_c?depth=1&hl=de&pto=aue&rurl=translate.google.com&sl=auto&sp=nmt4&tl=de&u=http://orka.sejm.gov.pl/proc9.nsf/uchwaly/286\\_u.htm&usg=ALkJrhgL-7vjBgWRN8wicMluFZp36BVzKw](http://translate.googleusercontent.com/translate_c?depth=1&hl=de&pto=aue&rurl=translate.google.com&sl=auto&sp=nmt4&tl=de&u=http://orka.sejm.gov.pl/proc9.nsf/uchwaly/286_u.htm&usg=ALkJrhgL-7vjBgWRN8wicMluFZp36BVzKw).

"KAPITEL III A - Sitzungen des Sejm, des Ausschusses und des Unterausschusses unter Verwendung elektronischer Kommunikationsmittel, die Fernkommunikation ermöglichen

Art. 198a. (1) Im Falle:

1) der Einführung eines Ausnahmezustands, eines Naturkatastrophenzustands oder eines Kriegsrechts oder

2) einer Epidemie im Sinne des Gesetzes vom 5. Dezember 2008 zur Prävention und Bekämpfung von Infektionen und Infektionskrankheiten beim Menschen (Journal of Laws von 2019, Punkt 1239 und 1495 und von 2020, Punkte 284, 322 und 374) kann eine Sitzung des Sejm mit elektronischen Kommunikationsmitteln durchgeführt werden, die eine Fernkommunikation ermöglichen.

(2) Der Marschall des Sejm beschließt nach Rücksprache mit dem Ältestenrat, eine Sitzung des Sejm mit elektronischen Kommunikationsmitteln durchzuführen, die eine Fernkommunikation ermöglichen.

(3) Nach der Entscheidung, eine Sitzung des Sejm mit elektronischen Kommunikationsmitteln abzuhalten, die eine Fernkommunikation ermöglichen, gewährt die Kanzlei des Sejm allen Mitgliedern, die einen Antrag stellen, Zugang zu technischen Mitteln, die eine solche Teilnahme an der Sitzung ermöglichen.

(4) Modell, Verfahren und Methode zur Einreichung des Antrags gemäß Abs. 3, wird vom Marschall des Sejm durch eine Verordnung bestimmt.

(5) Die Bestimmung von Abs. 3 gilt entsprechend für Akteure im Sinne von Art. 170 Absatz 1-3.

(6) Bis zur Sitzung des Sejm nach dem in Abs. 1 und Treffen der Organe des Sejm, im Sinne der Art. 198i Absatz 1 und Art. 198j Absatz 1 gelten die Bestimmungen der Abschnitte I-III und IV-V entsprechend, sofern die Bestimmungen dieses Kapitels nichts anderes vorsehen.

Art. 198b. Die Anforderungen an elektronische Kommunikationsmittel, die die Fernkommunikation ermöglichen, das Verfahren für die Einreichung eines Antrags auf Zugang zu

ihnen und die Art ihrer Übermittlung an Abgeordnete und andere befugte Personen werden vom Marschall des Sejm durch eine Verordnung so festgelegt, sodass diese Mittel die Möglichkeit garantieren, die Person zu identifizieren, Echtzeitkommunikation zu ermöglichen, insbesondere die Wahrnehmung des Rederechts, die Teilnahme an Abstimmungen, die Einreichung formeller Anträge und gleichzeitig die Gewährleistung der Sicherheit des IKT-Systems.

Art. 198c. (1) Die Teilnahme eines Stellvertreters an einer Sitzung des Sejm unter Verwendung elektronischer Kommunikationsmittel, die Fernkommunikation ermöglichen, entspricht anderen Formen der Teilnahme an einer Sitzung des Sejm und darf nicht zum Ausschluss oder zur Einschränkung der in den gesetzlichen Bestimmungen festgelegten Rechte des Abgeordneten führen.

(2) In einer Sitzung des Sejm unter Verwendung elektronischer Kommunikationsmittel gemäß Artikel 198 a Absatz 1, die eine Fernkommunikation ermöglichen, sind die Bestimmungen des Artikel 7 Absatz 1 Satz 2 ausgenommen.

(3) Ein Mitglied, das elektronische Kommunikationsmittel verwendet, die die Fernkommunikation ermöglichen, bestätigt seine Anwesenheit in der Sitzung des Sejm, indem es sich beim Abstimmungssystem anmeldet und die Abstimmungsergebnisse ausgibt.

Art. 198d. In einer Sitzung des Sejm, die mit elektronischen Kommunikationsmitteln durchgeführt wurde, die Fernkommunikation gemäß Art. 198a Absatz 1 ermöglichen in Situationen, in denen die Bestimmungen der Sejm-Verordnung die schriftliche Einreichung von Dokumenten vorsehen, können diese Dokumente in elektronischer Form eingereicht werden.

Art. 198e. Im Falle einer Sitzung des Sejm unter Verwendung elektronischer Kommunikationsmittel, die eine Fernkommunikation gemäß Art. 198a Absatz 1 ermöglichen, wird die Öffentlichkeit der Sitzung des Sejm insbesondere durch die Ausstrahlung des Treffens über ein IKT-Netz sichergestellt.

Art. 198f. (1) Reden während der Behandlung eines Tagesordnungspunktes der Sitzung des Sejm iSd Art. 198a Absatz 1 dürfen nicht länger als 5 Minuten dauern. Der Marschall des Sejm kann zustimmen, die Redezeit zu verlängern.

(2) Die Reden der Mitglieder in Diskussionen dürfen nicht länger als 3 Minuten dauern, mit Ausnahme von Fraktionsreden, die 15 Minuten nicht überschreiten dürfen.

(3) In einer Debatte über eine bestimmte Angelegenheit darf ein Mitglied nur einmal sprechen.

Art. 198g. (1) In einer Sitzung des Sejm gemäß Art. 198a Absatz 1 kann eine Abstimmung über elektronische Kommunikationsmittel erfolgen, die Fernkommunikation ermöglichen.

(2) Abstimmung unter Verwendung elektronischer Kommunikation bedeutet, Fernkommunikation zu ermöglichen, die die Anforderungen der Bestimmungen gemäß Art. 198b erfüllt, entspricht einer Abstimmung gemäß Art. 188 Absatz 2.

Art. 198h. Eine audiovisuelle Aufzeichnung ist eine offizielle Erklärung des Verfahrens aus der Sitzung des Sejm, die mit elektronischen Kommunikationsmitteln abgehalten wurde und die Fernkommunikation gemäß Art. 198a Absatz 1 ermöglichen

Art. 198i. (1) Der Marschall des Sejm kann beschließen, eine Sitzung des Präsidiums des Sejm oder des Ältestenrates mit elektronischen Kommunikationsmitteln abzuhalten, die Fernkommunikation ermöglichen.

(2) Die Bestimmungen dieses Abschnitts gelten entsprechend für eine Sitzung des Präsidiums des Sejm oder des Ältestenrates, die mit elektronischen Kommunikationsmitteln durchgeführt wird, die eine Fernkommunikation ermöglichen.

Art. 198j. (1) Im Falle:

1) der Einführung eines Ausnahmezustands, eines Naturkatastrophenzustands oder eines Kriegsrechts oder

2) einer Epidemie im Sinne des Gesetzes vom 5. Dezember 2008 zur Vorbeugung und Bekämpfung von Infektionen und Infektionskrankheiten beim Menschen

– kann eine Ausschuss- oder Unterausschusssitzung mit elektronischen Kommunikationsmitteln durchgeführt werden, die Fernkommunikation ermöglichen.

(2) Eine Sitzung eines Ausschusses oder eines Unterausschusses nach dem in Abs. 1 genannten Verfahren wird vom Marschall des Sejm nach Konsultation des Ausschussvorsitzenden einberufen.

(3) Für die Bereitstellung der Technik gilt Abschnitt 2 entsprechend. Der in dieser Bestimmung genannte Antrag ist beim Marschall des Sejm einzureichen und kann in elektronischer Form eingereicht werden. Der Marschall des Sejm kann beschließen, eine Ausschusssitzung mit elektronischen Kommunikationsmitteln einzuberufen, die Fernkommunikation ermöglichen.

(4) Wird eine Ausschuss- oder Unterausschusssitzung mit elektronischen Kommunikationsmitteln einberufen, die eine Fernkommunikation ermöglichen, so kann das Präsidium des Ausschusses die genannten Befugnisse ausüben.

(5) Im Falle der Einberufung einer Sitzung des Ausschusses nach dem in Abs. 1 genannten Verfahren, gewährt die Kanzlei des Sejm allen in Art. 1 genannten Abgeordneten, Mitgliedern des Europäischen Parlaments und anderen befugten Personen, die einen Antrag stellen, Zugang zu technischen Mitteln, die den Anforderungen gemäß Art. 198b entsprechen, und ermöglicht auf diese Art die Teilnahme an dem Treffen

(6) Zur Ausschusssitzung gemäß Absatz 1 gilt Artikel 154 Abschnitt 3 nicht.

Art. 198k. (1) Ein Abgeordneter bestätigt seine Anwesenheit bei einer Ausschuss- oder Unterausschusssitzung mithilfe elektronischer Kommunikationsmittel, die die Fernkommunikation ermöglichen, indem er sich in das Abstimmungssystem einloggt und die Abstimmungsergebnisse ausdrückt.

(2) Eine audiovisuelle Aufzeichnung ist Protokoll des Verfahrensverlaufs eines Ausschusses oder einer Unterausschusssitzung unter Verwendung elektronischer Kommunikationsmittel, die Fernkommunikation ermöglichen.“

## **ee) Slowenien**

Das slowenische Parlament hat seine Geschäftsordnung dahingehend geändert, dass nun auch Fernsitzungen möglich sind, sofern außergewöhnliche Umstände dies rechtfertigen.

Hierbei sind hybride Sitzungen, also die Kombination von Fernsitzung und Anwesenheit im Plenarsaal, möglich. Im Einzelnen stellen sich die Regelungen wie folgt dar:<sup>156</sup>

„Artikel 93a

(1) Im Falle einer Naturkatastrophe oder einer anderen schwerwiegenden Katastrophe (außergewöhnliche Umstände), wenn die Abhaltung einer Sitzung mit persönlich anwesenden Mitgliedern ein Risiko für die Gesundheit und Sicherheit der Abgeordneten darstellt und dies aufgrund von Entscheidungen erforderlich ist, die nicht verschoben werden können; kann nach Entscheidung des Kollegiums eine Fernversammlung einberufen werden.

(2) Das Kollegium entscheidet auf der Grundlage von Artikel 58 dieser Geschäftsordnung über das Vorliegen außergewöhnlicher Umstände im vorstehenden Absatz dieses Artikels und die Einberufung und Durchführung einer Fernsitzung. Die Entscheidung wird angenommen, wenn der Vorschlag von den Führern der Fraktionen unterstützt wird, deren Mitglieder mindestens zwei Drittel aller Abgeordneten in der Nationalversammlung vertreten. Bei der Entscheidung, eine Sitzung abzuhalten, legt das Kollegium den Verlauf der Sitzung, die Fristen für die Prüfung von Fällen, die Frist, innerhalb derer das übergeordnete Arbeitsgremium einen Bericht über den Einzelfall erstellen und an den Präsidenten der Nationalversammlung senden muss, sowie die Zeit für Diskussion und Abstimmung fest. Die in Artikel 21 Absatz 5 und Artikel 21 Absätze 8, 9, 10 und 11 dieser Geschäftsordnung genannten Fristen gelten nicht für eine Sitzung des Kollegiums, auf der über die Einberufung und Durchführung einer Sitzung der Nationalversammlung entschieden wird. Die Sitzung des Kollegiums wird spätestens am Vortag einberufen.

(3) Eine Fernsitzung ist eine Sitzung, an der ein Teil der Abgeordneten mit Hilfe der Informations- und Kommunikationstechnologie außerhalb des Sitzes der Nationalversammlung teilnimmt und die Ferndiskussion und -abstimmung ermöglicht. Die Entscheidung über die Teilnahme an einer Sitzung außerhalb des Sitzes der Natio-

---

<sup>156</sup> Amtsblatt der Republik Slowenien, Nr. 92/07 - offizieller konsolidierter Text, 105/10, 80/13 und 38/17; die Übersetzung ist nicht autorisiert, sondern wurde ausschließlich mithilfe eines Internettools erstellt:

[https://translate.googleusercontent.com/translate\\_c?depth=1&hl=de&pto=aue&rurl=translate.google.com&sl=auto&sp=nmt4&tl=de&u=https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina%3Furlid%3D202046%26stevilka%3D745&usg=ALkJrhjR0vw3QLZ4cPVjAZz4C5aX9DuQ5g](https://translate.googleusercontent.com/translate_c?depth=1&hl=de&pto=aue&rurl=translate.google.com&sl=auto&sp=nmt4&tl=de&u=https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina%3Furlid%3D202046%26stevilka%3D745&usg=ALkJrhjR0vw3QLZ4cPVjAZz4C5aX9DuQ5g).



nationalversammlung teilt der Stellvertreter dem Präsidenten der Nationalversammlung innerhalb der vom Kollegium bei der Entscheidung über die Abhaltung der Sitzung festgelegten Frist mit. Wenn er dies nicht innerhalb der festgelegten Frist tut, darf er nur am Sitz der Nationalversammlung an der Sitzung teilnehmen. Wenn ein Mitglied außerhalb des Sitzes der Nationalversammlung teilnimmt, muss es sicherstellen, dass sein Kommunikationsgerät mit einem Netzwerk verbunden ist, das nur die Übertragung von Bildern und Ton oder Ton ermöglicht.

(4) Die Tagesordnung einer Fernversammlung der Nationalversammlung wird durch Bezugnahme festgelegt.

(5) Eine Fernsitzung wird unter Verwendung sicherer Informations- und Kommunikationstechnologie durchgeführt, die die Übertragung und Aufzeichnung von Bild und Ton oder nur Ton in einer solchen Qualität ermöglicht, dass die Identität eines an der Sitzung außerhalb der Nationalversammlung teilnehmenden Stellvertreters ohne Zweifel festgestellt werden kann. Die Remote-Sitzung wird aufgezeichnet.

(6) Bei der Festlegung des Quorums gelten Abgeordnete, die persönlich am Sitz der Nationalversammlung anwesend sind, und Abgeordnete, die mit sicherer Informations- und Kommunikationstechnologie an der Sitzung teilnehmen, als anwesend.

(7) Auf einer fernen Sitzung entscheidet die Nationalversammlung nur über Angelegenheiten, über die öffentlich abgestimmt wird. Die an der Sitzung am Sitz der Nationalversammlung teilnehmenden Abgeordneten stimmen gemäß den Artikeln 87 und 88 dieser Geschäftsordnung ab. Abgeordnete, die an der Sitzung außerhalb des Sitzes der Nationalversammlung teilnehmen, wählen mit einem Abstimmungsgerät oder in Abwesenheit eines solchen Geräts mit "für", "gegen", "enthalten", indem sie eine grüne (FOR) oder rote (GEGEN) Karte erheben oder auf eine andere vereinbarte Weise, die den Willen des Mitglieds deutlich zeigt.

(8) Die Materialien der förderfähigen Antragsteller oder Abstimmungsunterlagen werden unverzüglich auf den Websites der Nationalversammlung veröffentlicht, wenn die Sitzung unter Verwendung sicherer Informations- und Kommunikationstechnologie und des Informationssystems der Nationalversammlung durchgeführt wurde.

(9) Nach der Sitzung erstellt der Präsident der Nationalversammlung ein Protokoll, das im Informationssystem und auf den Websites der Nationalversammlung veröffentlicht wird. Das Protokoll enthält Informationen über die Teilnahme an der Sitzung, die Namen der Abgeordneten, die ihre Teilnahme an der Sitzung außerhalb der Nationalversammlung angekündigt haben, die von der Nationalversammlung getroffenen Entscheidungen, die Ergebnisse der Einzelstimmen und die Stimmen der einzelnen Abgeordneten.

#### Artikel 93b

(1) Der Vorsitzende des Arbeitsgremiums beruft eine Sitzung auf Distanz nur zur Prüfung von Angelegenheiten ein, die von der Nationalversammlung auf Distanz behandelt werden.

(2) Der Vorsitzende des Arbeitsgremiums beruft innerhalb der in Absatz 2 des vorhergehenden Artikels genannten Frist eine Sitzung ein und hält sie in einiger Entfernung ab.

(3) Die Bestimmungen der Artikel 43, 44, 46, 49, Artikel 51 Absatz 2, Artikel 52 und 119 Absatz 2 dieser Geschäftsordnung gelten nicht für eine Sitzung eines Arbeitsgremiums in der Ferne. Die Bestimmungen dieser Geschäftsordnung über die Fernsitzung der Nationalversammlung gelten entsprechend für die Einberufung und Abhaltung einer Sitzung des Arbeitsgremiums auf Distanz.“

#### **ff) Spanien**

Spanien sieht eine sehr umfassende, nicht auf Notlagen begrenzte, sondern individuelle Verhinderungsgründe berücksichtigende Möglichkeit zur elektronischen Abstimmung in der Geschäftsordnung des Kongresses<sup>157</sup> vor. Die Regelung lautet:

„Section 82 Abstimmungen (2) Im Falle einer Schwangerschaft, Mutterschaft, Vaterschaft oder schweren Krankheit, die ein Mitglied des Parlaments daran hindert, seine Aufgaben wahrzunehmen, und die unter Berücksichtigung der besonderen

---

<sup>157</sup> [www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist\\_Normas/Norm/standing\\_orders\\_02.pdf](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/standing_orders_02.pdf). Die Übersetzung ist nicht autorisiert, sondern wurde mithilfe eines Internettools aus der englischen Fassung erstellt und sprachlich durchgesehen.

Umstände als hinreichend rechtfertigend angesehen wird, kann das Präsidium das Mitglied in einem begründeten Schreiben ermächtigen, seine oder ihre Stimme in Plenarsitzungen bei einer Abstimmung, die nicht geteilt oder modifiziert werden kann und die in Bezug auf die Art und den Zeitpunkt, zu dem sie stattfinden wird, vorhersehbar ist, durch das Telematikverfahren mit Identitätsprüfung abzugeben.

Zu diesem Zweck stellt das Mitglied den ordnungsgemäßen Antrag anhand eines an das Präsidium gerichteten Dokuments, das ihn oder sie über seine Entscheidung informiert und gegebenenfalls die Abstimmung und den Zeitraum angibt, in dem er oder sie die Stimme in diesem Verfahren abgeben darf. Die im Rahmen dieses Verfahrens abgegebene Stimme muss durch ein zu diesem Zweck vom Präsidium eingerichtetes System, über dessen Einsatz vor Beginn der Abstimmung vom Sitzungsvorsitzenden entschieden wird, personal verifiziert werden.“

## **2. Übertragungen des Stimmrechtes**

Übertragungen des Stimmrechtes im Sinne einer Stellvertretung lassen die Verfassungen<sup>158</sup> Frankreichs (Art. 27 Abs. 3), Luxemburgs (Art. 65), Portugals (Art. 153 Abs. 2) und Schwedens (Kapitel 4 § 13 Abs. 1 Satz 2) zu (ein ruhendes Mandat sehen Portugal, Art. 154 Abs. 1, und Schweden, Kapitel 4 § 13 Abs. 1 Satz 1, vor).

## **3. Regelungen und Praktiken in den Bundesländern**

Neben dem Bundestag (§ 126a GOBT, s.o. I. 1. b aa))<sup>159</sup> hat auch der Bayerische Landtag eine Änderung seiner Geschäftsordnung beschlossen, um insbesondere Ausschusssitzungen als Videokonferenz durchführen zu können. Die Bestimmung des § 193a GOLT-Bay lautet:

„§ 193a Besondere Anwendung der Geschäftsordnung aufgrund der allgemeinen Beeinträchtigung durch COVID-19

---

<sup>158</sup> Diese finden sich hier: <http://www.verfassungen.eu>.

<sup>159</sup> Im Deutschen Bundestag ist wenigstens die 66. Sitzung des Ausschusses für Wirtschaft und Energie am 8. April 2020 als Telefonkonferenz durchgeführt worden.

(1) Öffentlich im Sinne des § 96 Abs. 1 Satz 1 sind Sitzungen auch dann, wenn der Öffentlichkeit Zugang ausschließlich durch elektronische Übermittlungswege gewährt wird.

(2) Das Ergebnis der Abstimmung wird abweichend von § 132 Abs. 1 Satz 1 als richtig unterstellt. Ein Hammelsprung findet insoweit keine Anwendung. Namentliche Abstimmungen sind generell ausgeschlossen.

(3) Abweichend von § 42 Abs. 1 Nr. 4 und 5 finden Wahlen ohne die gelbe Namenskarte und durch Einwurf des Stimmzettels in die jeweilige Urne durch die Stimmberechtigten selbst statt.

(4) Der Ältestenrat kann mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder festlegen, dass abweichend von § 53 i.V.m. § 50 Gesetzesvorlagen nur in zwei Lesungen behandelt werden und von den Fristen der §§ 51 Abs. 1, 52 Abs. 1 abgewichen werden kann.

(5) Alle Ausschüsse tagen in Abweichung zu der gemäß § 25 Abs. 1 bestimmten Mitgliederzahl in einer Besetzung von insgesamt 11 Mitgliedern, wobei eine Repräsentation entsprechend dem Stärkeverhältnis der Fraktionen nach Sainte-Laguë/Schepers sichergestellt sein muss. Abs. 1 findet entsprechende Anwendung.

(6) Soweit es die Belange des Gesundheitsschutzes und der Erhaltung der Arbeitsfähigkeit des Parlaments erfordern, kann der Ausschussvorsitzende mit Zustimmung des Ausschusses die Ausschusssitzungen ausnahmsweise auch durch Zuschaltung aller oder einzelner Abgeordneter per Videokonferenztechnik durchführen. Dies gilt auch für die Anhörung von Sachverständigen. Geheime Sitzungen können nicht mit Videokonferenztechnik durchgeführt werden. Abstimmungen erfolgen bei einer mit Videokonferenztechnik durchgeführten Sitzung namentlich durch Aufruf der einzelnen Mitglieder. Abs. 1 findet entsprechende Anwendung.

(7) Die Rechte der Mitglieder des Landtags aus § 136 Abs. 1 Satz 2 bleiben von den Regelungen der Abs. 5 und 6 unberührt.

(8) Die Abs. 1 bis 7 finden längstens bis zum 31. Juli 2020 Anwendung. Vor diesem Datum kann jeder Absatz jederzeit auf Verlangen eines Viertels der Mitglieder des Landtags durch Beschluss des Landtags aufgehoben werden.“

Auch der Landtag von Rheinland-Pfalz hat seine Geschäftsordnung geändert:<sup>160</sup>

„§ 139 Abs. 2 Satz 1

„Öffentliche Ausschussberatungen können mit Zustimmung des Präsidenten auch über elektronische Kommunikationsmittel (z. B. Videokonferenzen) durchgeführt werden.“

Weitere Landtage führen Ausschusssitzungen als Videokonferenzen ohne Änderung ihrer Geschäftsordnungen durch.<sup>161</sup>

## **V. Zusammenfassende Beantwortung der Fragen**

### **1. Zu Frage 1 a bis c, Zulässigkeit digitaler parlamentarischer Sitzungen**

Die Zulassung digitaler Plenarsitzungen im Falle einer – normativ zu definierenden – krisenhaften Notlage, die die Funktionstüchtigkeit des Landtages und ggf. weitere Verfassungsgüter, wie Leib und Leben der Abgeordneten, der Mitarbeiter des Landtages oder sonstiger Dritter (öffentliche Gesundheit), gefährdet, sollte auf Grundlage einer Änderung der Landesverfassung, nicht hingegen durch eine bloße Ergänzung der Geschäftsordnung des Landtages erfolgen. Dies erscheint geboten, weil der Landesverfassung, ebenso wie dem Grundgesetz, das Leitbild eines Präsenz-Parlamentes, das von der Hervorbringung des parlamentarischen Willens durch anwesende Abgeordneten ausgeht, zugrunde liegt. Die Durchführung digitaler Plenarsitzungen stellt eine, wenn auch einen Ausnahmefall betreffende, so doch gravierende Abweichung von diesem verfassungsrechtlichen Leitbild dar, die in der Landesverfassung selbst ausdrücklich vorgesehen werden sollte.

Dagegen verstieße eine digital im Wege einer Video-Konferenz durchgeführte Plenarsitzung nicht gegen den Grundsatz der Öffentlichkeit (Art. 64 Abs. 2 Satz 1 LV „Der Landtag verhandelt öffentlich.“). Dieser ist zwar ein wesentliches Element des demokratischen Par-

---

<sup>160</sup> <https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/sonstiges/11881-B-17.pdf>.

<sup>161</sup> So (ohne Anspruch auf Vollständigkeit) in Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Sachsen-Anhalt; vgl. *Lenz/Schulte* (Fn. 3), S. 8 f.

lamentarismus und fordert einen physischen Zugang der Öffentlichkeit und der medialen Berichterstattung zu den Plenarsitzungen, so dass ihre „Verlagerung ins Internet“ prinzipiell nicht in Betracht kommt. Die mit einer krisenhaften Notlage verbundenen Gefahren rechtfertigen jedoch ausnahmsweise die mit der Durchführung rein digitaler Sitzungen verbundene Beeinträchtigung des Öffentlichkeitsgrundsatzes. Verfassungsrechtliche Voraussetzung ist insofern jedoch, dass alle Abgeordneten und weitere Beteiligte, insbesondere die Vertreter der Landesregierung, einen technisch stabilen Internetzugang zu der Sitzung haben und über diesen – wenn auch mit gewissen Abstrichen an den Möglichkeiten der kommunikativen Interaktion – teilnehmen können. Weiter muss gewährleistet sein, dass die breite Öffentlichkeit die Sitzung über ein flächendeckend verfügbares Streaming-Angebot verfolgen kann.

Ist eine stabile Verbindung für alle Teilnahmeberechtigten nicht zu garantieren, ist es geboten, den Abgeordneten die physische Teilnahme im Plenarsaal offenzuhalten, die Plenarsitzung also nur partiell digital durchzuführen. In diesem Fall ist eine vollständig digitale Plenarsitzung nur Ultima Ratio.

Abstimmungen und Wahlen unterfallen dem Öffentlichkeitsgrundsatz, können aber unter den genannten Voraussetzungen im Rahmen der digitalen Plenarsitzungen als (de facto) namentliche Abstimmungen über eine Zuschaltung der Videobilder abgehalten werden; eigentlich geheime Wahlen wären offen durchzuführen.

Für die Ausschüsse beansprucht der Grundsatz der Öffentlichkeit keine Geltung (anders nur bei der Beweiserhebung in den Untersuchungsausschüssen), sodass insoweit eine Änderung der Geschäftsordnung des Landtages ausreichte; im Falle der empfohlenen Verfassungsänderung könnten die Sitzungen der Ausschüsse miterfasst werden.

## **2. Zu Frage 1 e, Stimmrechtsübertragung zwischen Abgeordneten**

Soll eine Übertragung des Stimmrechts von verhinderten Abgeordneten auf andere Abgeordnete ermöglicht werden, empfiehlt sich ebenfalls eine Änderung der Landesverfassung. Es handelt sich hier allerdings um einen eng begrenzten Ausnahmefall: Nicht nur müssen die Abgeordneten an der (physischen) Teilnahme aufgrund einer krisenhaften Notsituation objektiv verhindert sein, sondern die Stimmrechtsübertragung setzt auch voraus, dass ihnen sogar eine digitale Teilnahme an der Sitzung nicht möglich oder zumutbar ist.

Ob eine in einer derartigen Situation erfolgende Stimmrechtsübertragung auch ohne eine Verfassungsänderung zulässig wäre, lässt sich nicht mit der erforderlichen Sicherheit feststellen. Wenn eine Beeinträchtigung der Repräsentations- und Funktionsfähigkeit des Landtages droht, können Beeinträchtigungen der aus dem Mandat herrührenden Statusrechte der Abgeordneten verfassungsrechtlich zwar prinzipiell gerechtfertigt sein. Die Stimmrechtsübertragung stellt aber wegen der hierin liegenden Bevorzugung des vertretenden gegenüber den übrigen Abgeordneten eine Beeinträchtigung der Gleichheit des Mandats dar, die das BVerfG nur unter sehr engen Voraussetzungen zulässt; Teile der juristischen Literatur und wohl auch der StGH Hessen gehen im Übrigen davon aus, das Stimmrecht könne nur höchstpersönlich ausgeübt werden, wobei allerdings der Krisenfall nicht thematisiert wird.

Eine entsprechende Änderung der Landesverfassung, die das Thema dem politischen Streit im konkret eintretenden Krisenfall dem Grund nach entzöge, verstößt nicht gegen das Homogenitätsgebot des Grundgesetzes (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG), da essentielle, den deutschen Parlamentarismus prägende Grundsätze nicht verletzt werden, sondern lediglich eine sachlich eng begrenzte Ausgestaltung der Statusrechte der Abgeordneten in einer Notlage, also für den Ausnahmefall, erfolgt.

### **3. Zu Frage 1 d, Stellvertretende Mitglieder im Präsidium**

Der Landtag wählt gem. Art. 69 Abs. 1 Satz 1 LV das Präsidium, bestehend aus dem Präsidenten, zwei Vizepräsidenten und „weiteren Mitgliedern“. Als „weitere Mitglieder“ kommen auch stellvertretende Mitglieder in Betracht. Dass die Wahl des Präsidiums durch den Landtag „in seiner ersten Sitzung“ erfolgt, schließt eine Wahl stellvertretender Präsidiumsmitglieder in der laufenden Wahlperiode nicht aus. Sinn dieser Vorgabe ist es nur, sicherzustellen, dass der Landtag möglichst frühzeitig handlungsfähig ist, nicht hingegen sollen erforderliche Nachwahlen oder die Wahl stellvertretender Präsidiumsmitglieder ausgeschlossen werden. Vorgaben für die Wahl von Stellvertretern anderer parlamentarischer Gremien oder der Ausschüsse enthält die Landesverfassung nicht.

### **4. Zu Frage 2, Best-Practice-Beispiele**

Mehrere (vor allem baltische) Staaten haben die Geschäftsordnungen ihrer Parlamente in Reaktion auf die Corona-Krise angepasst und lassen nunmehr (teil-)digitale Sitzungen des Plenums und zum Teil ausdrücklich auch der Ausschüsse zu; in Großbritannien war diese Möglichkeit ebenfalls („hybrides“ Parlament) vorgesehen worden. Das Europäische Par-

lament (EP) lässt eine digitale Teilnahme nicht anwesender Abgeordneter aufgrund seiner geltenden Geschäftsordnung zu.

Einige europäische Staaten sehen in ihren Verfassungen Stellvertreterregelungen für Abgeordnete vor, zum Teil wird auch das sog. ruhende Mandat zugelassen.

Der Deutsche Bundestag und mehrere Bundesländer lassen aufgrund entsprechender Ergänzungen ihrer Geschäftsordnungen digitale Ausschusssitzungen zu oder führen diese ohne Änderungen der Geschäftsordnungen durch.